

Mario Albertini

A cinque anni dalla scomparsa di Mario Albertini le Università degli Studi di Milano e di Pavia, insieme al Movimento federalista europeo, hanno dedicato alla sua figura di studioso e di militante il Convegno «Mario Albertini nella storia del pensiero federalistico», che si è svolto a Milano l'8 aprile 2002.

Il contributo di Mario Albertini alla teoria del federalismo e alla lotta per l'unità europea costituiscono un patrimonio irrinunciabile per coloro che vogliono comprendere la storia del nostro tempo e portare il loro «granello di sabbia» alla causa della Federazione europea e, in una prospettiva più lontana, a quella della Federazione mondiale.

Con Albertini la teoria del federalismo è passata dall'approccio esclusivamente istituzionale (il federalismo come teoria dello Stato federale) ad un approccio globale, che ha elevato il federalismo alla dignità di dottrina politica al pari del liberalismo, della democrazia e del socialismo.

Rifacendosi a Kant Albertini riteneva che il federalismo fosse un canone di interpretazione della storia intesa non come somma di storie nazionali ma come storia dell'umanità in cammino verso la pace perpetua. A partire dal pensiero e dalle battaglie di Hamilton per creare la Federazione americana, egli ha sviluppato e approfondito gli aspetti istituzionali del federalismo, così come i problemi dell'azione politica e strategica che si pongono laddove è in atto il tentativo di creare uno Stato federale unendo Stati storicamente consolidati.

Convinto del significato rivoluzionario del federalismo come risposta ai problemi che l'umanità deve affrontare nell'attuale fase sovranazionale della storia, Albertini ha rielaborato il concetto di corso della storia, che la cultura occidentale aveva recepito in maniera meccanica dalla dottrina marxista, attraverso una sintesi innovativa del pensiero di Marx e di Kant. Così come ha ripercorso, rinnovandolo, il pensiero dei teorici della ragion di Stato per analizzare gli aspetti di potere della politica.

Nel corso del convegno milanese John Pinder, Salvatore Veca, Francesco Rossolillo, Tommaso Padoa-Schioppa, Sergio Pistone e Lucio Levi hanno trattato alcuni aspetti del suo pensiero e della sua lotta per l'Europa. Pubblicandone le relazioni in questo numero, Il Federalista vuole contribuire a mantenere viva l'eredità intellettuale e morale del suo fondatore.

Il Federalista

Mario Albertini e la storia del pensiero federalistico

JOHN PINDER

E' per me un grande onore essere stato invitato a fare una relazione a questo Convegno per ricordare Mario Albertini, un uomo che ha fatto tanto per noi federalisti, per l'Europa e per l'umanità intera. Questo onore è particolarmente significativo per me perché egli, come Altiero Spinelli, ha fatto del pensiero della scuola inglese degli anni '30 e dei primi anni '40, insieme a quello dei Padri fondatori americani, la base del suo pensiero federalistico. Albertini spiegò che mentre il pensiero fondato sulla fonte inglese ha dato una risposta alla domanda: perché creare la Federazione europea?, quello fondato sulla fonte americana ha dato una risposta alla domanda: come crearla? (1). Quanto alla domanda: quale forma di federazione?, la risposta, per Albertini come per gli inglesi, era contenuta nella Costituzione degli Stati Uniti d'America.

Il problema che oggi voglio affrontare riguarda il modo in cui il pensiero di Albertini ha sviluppato queste due tradizioni federalistiche. In generale si può dire che egli è stato il massimo esponente del pensiero hamiltoniano della seconda metà del Novecento, oltre che il creatore della scuola federalista italiana. Egli è stato non solo un esponente, ma anche un innovatore, che spesso illuminava il pensiero di altre scuole, talvolta differenziandosi con contributi interessanti.

Quale forma di federazione.

Per Albertini, come per Spinelli e per la scuola inglese, la questione centrale era la trasformazione di Stati a sovranità assoluta in Stati federati in uno Stato federale. Per loro il federalismo di Althusius o di Proudhon — considerato da Albertini come «una tecnica... per il decentramento del potere politico» (2) — non era di grande rilievo. Albertini sostenne che Proudhon «era rimasto, quanto alla concezione dello Stato, un anarchico», benché egli lo abbia definito anche un «grande presbite» che «ha

previsto quale sarebbe stato il limite tragico della democrazia nazionale qualora non avesse trovato i suoi correttivi nella democrazia locale e nella democrazia europea». Albertini affermò inoltre che il federalismo richiede «la creazione di orbite di governo democratico locale ad ogni livello di manifestazione concreta delle relazioni umane» (3). Ma egli concentrò il suo pensiero sulla creazione di una federazione tra Stati sovrani, essenziale per garantire la pace fra loro.

Se gli scrittori della scuola inglese avevano elaborato un'esposizione classica della forma di una tale federazione, Albertini ne fece la migliore rielaborazione della seconda metà del Novecento (4). C'era comunque accordo sul fatto che, pur accettando gli elementi principali della Costituzione americana, era preferibile il sistema europeo basato su un esecutivo parlamentare piuttosto che quello presidenziale americano. Albertini ritenne cioè più valido un «governo responsabile di fronte al Parlamento europeo... come istanza di controllo democratico dell'attività dell'Unione» (5).

Egli arricchì il pensiero federalista anche con la sua analisi della relazione tra nazione e Stato (6). Secondo lui, lo Stato nazionale, con il suo dispotismo, guasta la vita dei cittadini, ponendo restrizioni allo sviluppo economico e provocando la guerra (7). I suoi limiti si manifestano anche nella «contraddizione tra l'affermazione della democrazia nel quadro nazionale e la sua negazione nel quadro internazionale», che pregiudica anche l'affermazione del liberalismo e del socialismo a livello nazionale (8). Lo Stato nazionale dovrebbe essere sostituito con uno Stato federale plurinazionale; la Federazione europea sarebbe «un popolo di nazioni, un popolo federale», e non «un popolo nazionale»; il federalismo prevede una struttura di Stati democratici plurinazionali fino al livello mondiale (9). Il pensiero della scuola inglese su questo tema non era diverso, ma l'analisi di Albertini era più raffinata.

Negli anni '30, la scuola inglese indicò il federalismo come rimedio generale contro la guerra e la Federazione mondiale come soluzione logica, ma realizzabile solo a lunga scadenza. Parecchi sostenevano la proposta di Clarence Streit per una federazione di quindici democrazie, Stati Uniti inclusi, per impedire una guerra provocata dall'Asse. Ma l'America isolazionista non era disponibile e nel 1939 i leader della scuola inglese si indirizzarono verso l'ipotesi di una federazione delle democrazie europee, in attesa dell'adesione degli Stati allora fascisti dopo il loro ritorno alla democrazia.

Questo fu naturalmente il punto di partenza per Albertini che, dopo il rifiuto del Regno Unito di partecipare alla Comunità europea, prefigurò,

per cominciare, «una Federazione europea comprendente almeno i sei paesi che hanno preso la testa del processo di unificazione», e poi la sua «estensione graduale a tutta l'Europa» (10). Quando il Regno Unito entrò nella Comunità, egli aggiunse che «bisogna attendere che l'adesione alla Comunità dia i suoi frutti» (11). Attendiamo ancora questi frutti — e speriamo bene!

Kenneth Wheare indicò «una somiglianza di istituzioni politiche» fra gli Stati membri come una condizione della formazione di una federazione (12). Albertini fu più preciso, affermando che era necessaria, sia nella federazione che negli Stati membri, «l'attribuzione della sovranità al popolo nel quadro del regime rappresentativo, con la possibilità di sdoppiare la rappresentanza mediante la doppia cittadinanza di ogni elettore» (13). Questa condizione è divenuta particolarmente rilevante per quanto riguarda le nuove democrazie candidate all'adesione all'Unione, e rimane un problema cruciale per la creazione di una Federazione mondiale.

Perché la federazione.

Nel 1937 Lionel Robbins pubblicò il libro *Economic Planning and International Order*, analizzando le ragioni per le quali il quadro di una federazione internazionale era essenziale per il buon governo di un'economia internazionale. Nel '39, in *The Economic Causes of War*, egli spiegò perché la causa della guerra non fosse il capitalismo, bensì la sovranità nazionale, e concluse con un appello appassionato per una Federazione europea (14). Albertini ha ricordato che questi libri furono le più importanti fonti federalistiche per Spinelli, quando era al confino sull'isola di Ventotene (15).

Per la scuola inglese del dopoguerra, come per Robbins nel '39, la pace era lo scopo del federalismo. La pace era il «valore centrale» e «l'obiettivo supremo» del federalismo anche per Albertini (16), la complessità del cui pensiero era talvolta nascosta dalla semplicità delle sue formulazioni. Egli ha ricalcato il pensiero di Lord Lothian definendo la pace non come «il semplice fatto che la guerra non è in atto», ma come «l'organizzazione di potere che trasforma i rapporti di forza fra gli Stati in rapporti giuridici veri e propri» (17). A partire dal 1981, Albertini riconobbe che «con la lotta per l'unificazione europea si sono ottenute le prime forme di politica europea e la fine della rivalità militare fra i vecchi Stati nazionali dell'Europa occidentale» (18). Cioè, per quanto riguarda i rapporti fra questi Stati quell'obiettivo era già stato raggiunto, mentre

per alcuni Stati dell'Europa orientale, e soprattutto per il mondo intero, esso sarebbe rimasto l'obiettivo supremo.

Per i cittadini dell'attuale Unione, dunque, altri obiettivi sono diventati più importanti. Albertini ha citato dal *Manifesto di Ventotene* l'affermazione che la questione di chi controlla la pianificazione economica è la «questione centrale» (19) (lo stesso quesito che Robbins aveva proposto nel 1937), ma ha anche individuato altri valori essenziali del federalismo contemporaneo: la sicurezza ecologica (20), il rifiuto dell'egemonia (vedi le preoccupazioni di Carlo Cattaneo e dei Padri fondatori americani) (21) e la democrazia negli Stati nazionali, che la loro interdipendenza sta indebolendo sempre più (22). Mi pare che questi costituiscano gli elementi per spiegare i valori federalisti ai cittadini dell'Unione europea di oggi. Per quanto riguarda alcuni Stati dell'Europa centrale e orientale, invece, e soprattutto per il federalismo mondiale, la pace rimane l'obiettivo di maggiore rilievo.

La Federazione mondiale.

Nel suo libro *The Price of Peace*, pubblicato nel 1945, William Beveridge spiegò che la sovranità nazionale è la causa della guerra, e la rinuncia ad essa in una Federazione mondiale il metodo per abolirla (23). Benché egli riconoscesse che questo obiettivo era lontano e che nel frattempo solo una confederazione sarebbe stata realizzabile, questo libro mi fece avvicinare al federalismo come risposta alla terribile esperienza della guerra. Dopo Hiroshima e Nagasaki, la Federazione mondiale sembrava una necessità urgente a milioni di persone, di cui circa mezzo milione comprò *Anatomy of Peace* di Emery Reves (24).

Nacquero Movimenti per la Federazione mondiale, soprattutto nei paesi anglossassoni e in Giappone, leader politici come l'ex primo ministro Clement Attlee ne diventarono sostenitori, e si sviluppò una letteratura mondialista. Ma il clima della Guerra fredda scoraggiò la maggior parte di coloro che caldeggiavano quell'obiettivo e il pensiero federalistico quasi lo abbandonò.

Albertini fu un'eccezione. Egli era più coerente, più tenace, più risoluto di altri nel confrontarsi con i fatti del potere e con le sue conseguenze. Per lui, «il rischio della distruzione del genere umano» legato alla bomba atomica era «assolutamente inaccettabile» (25). Ma egli riconobbe, come Beveridge, che le condizioni per creare la Federazione mondiale non erano presenti e che la lotta per un'Assemblea costituente, fondamentale per la sua dottrina per quanto riguarda la

Federazione europea, non era ancora praticabile. La sua strategia per il federalismo mondiale era dunque simile a quella dei federalisti anglosassoni: «il rafforzamento dell'ONU», insieme ad altri «obiettivi intermedi» nel «processo di superamento degli Stati nazionali esclusivi», processo che aveva «già raggiunto uno stadio molto avanzato» nella Comunità europea (26). Tipica del suo pensiero federalistico era l'enfasi sui militanti federalisti, sulla necessità «di costruire... un'avanguardia politica mondiale» per la creazione di una Federazione mondiale (27).

Come creare la Federazione.

Albertini e la scuola inglese erano generalmente d'accordo sulla forma e sul perché della Federazione. Ma le loro idee erano diverse sul come crearla.

Gli inglesi cercavano di influenzare il loro governo, negli anni '30 e '40, perché adottasse una politica federalista per dare l'avvio ad una Federazione, e in seguito per costruire elementi prefederali nelle istituzioni e nelle competenze della Comunità. I principi fondamentali di Albertini erano invece l'Assemblea costituente e il distacco dei federalisti dalla lotta per il potere nazionale.

Spinelli ha scritto che nel periodo che va dal 1947 al '54, egli aveva «lavorato sull'ipotesi che i principali ministri moderati europei... si sarebbero accinti alla costruzione federale» (28): un metodo assai simile a quello dei federalisti inglesi. Poi, dopo il fallimento, nel 1954, del progetto per una Comunità politica europea, egli avviò il Congresso del Popolo Europeo e lanciò la campagna per dar vita a un'Assemblea costituente attraverso «una protesta popolare crescente... diretta contro la legittimità stessa degli Stati nazionali» (29). Quando diventò evidente a Spinelli che la campagna non aveva il successo da lui sperato, egli concepì la proposta che i federalisti acquisissero il potere in un numero crescente di municipi importanti, come base per una successiva campagna. Albertini non poteva accettare questa idea, contraddittoria rispetto ai suoi principi federalistici fondamentali, e il Movimento federalista europeo fu d'accordo con lui. Spinelli, infastidito, scrisse nel suo diario che per Albertini, «tentare di preparare l'evento (della lotta finale) era sporco opportunismo, occorreva preparare sé stessi all'evento» (30). Spinelli era un politico geniale, capace di concepire e condurre campagne d'azione, l'ultima delle quali, relativa al progetto di Trattato del Parlamento europeo per l'Unione europea, ha avuto un successo straordinario. Egli non era costretto da regole fisse, e la sua tendenza ad iniziare

successivi «nuovi corsi» e a impostare nuove strategie presentava troppe difficoltà per un Movimento come il MFE. Albertini era assolutamente convinto che bisogna rispettare certi principi fondamentali, che egli seguiva con una coerenza e una tenacia eccezionali. Queste caratteristiche furono cruciali per la sua posizione nella storia del pensiero federalistico, mettendolo in grado non solo di sviluppare la propria opera intellettuale, ma anche di fondare la scuola italiana del federalismo hamiltoniano.

Una differenza fra Albertini e gli inglesi era legata alla sua concezione del pensiero storico, basata sul metodo weberiano secondo il quale, nelle sue parole, «non ci sono conoscenze storiche senza quadri teorici di riferimento specifico per ordinare i fatti e completarne il significato ('tipi ideali')», anche se «l'elaborazione teorica deve esser condotta solo sino al punto nel quale essa rende possibile la conoscenza storica e non oltre, perché al di là di questo punto essa si convertirebbe nella pretesa di sostituire la conoscenza storica... con la conoscenza teorica» (31). Alla tradizione empirica inglese non manca la capacità di sviluppare teorie. L'evoluzione darwiniana e il liberalismo sono testimonianze di questo. Ma mi pare che nella tradizione weberiana lo sviluppo della teoria precede il suo adattamento ai fatti, e forse questo approccio fu una causa delle differenze fra Albertini e gli inglesi.

Lo sviluppo della Comunità europea e del pensiero di Albertini.

Benché gli inglesi abbiano sviluppato la loro democrazia attraverso un processo riformista, senza un'Assemblea costituente, l'idea di una tale Assemblea era ritenuta accettabile da molti. Nel 1948, Mackay, un importante federalista membro del Parlamento inglese, ottenne il sostegno di un terzo dei membri del Parlamento per una risoluzione che chiedeva un'Assemblea costituente europea (32). Ma mentre per gli inglesi un processo riformista, a iniziare dalla CECA, sarebbe stato utile, il punto di partenza per Albertini, nel 1961, è rimasto soltanto «il conferimento del potere costituente al popolo europeo... o tutto o niente»; bisognava rifiutare «pseudostazioni intermedie... sino a che non lo [il potere] si possa ottenere tutto (Costituente)»; la soluzione della Comunità «ispirata dal cosiddetto 'funzionalismo' (la geniale idea di fare l'Europa a pezzetini...) era cattiva» e le Comunità economiche erano «parole vuote» (33). Ma da buon weberiano egli era disposto ad adattare la teoria ai fatti, e nel '65 scrisse che la CECA aveva stabilito una «unità di fatto... così solida da poter sorreggere l'inizio di un processo vero e proprio di integrazione economica», la quale «fu un fatto capitale per la vita del-

l'Europa» (34). E un anno dopo scrisse che «l'integrazione europea è il processo di superamento della contraddizione tra la dimensione dei problemi e quella degli Stati nazionali», cioè «i fatti dell'integrazione europea» minano i poteri nazionali esclusivi, «creando nel contempo, con l'unità di fatto, un potere europeo di fatto», che i federalisti possono sfruttare politicamente (35). Nello stesso saggio egli individuò il trasferimento del controllo dell'esercito, della moneta e di parte delle entrate dai governi nazionali a un governo europeo come elementi cruciali del trasferimento della sovranità (36); e nel '71, considerando la prospettiva delle elezioni dirette del Parlamento europeo, egli scrisse che una tale situazione «può essere considerata precostituzionale perché dove si manifesta l'intervento diretto dei partiti e dei cittadini si manifesta anche la tendenza alla formazione di un assetto costituzionale» (37). E' interessante, perfino commovente, osservare come, mentre gli inglesi, nella loro situazione diversa, trascuravano l'idea della Costituente, Albertini stava modificando la sua teoria alla luce dei fatti, cioè del successo crescente della Comunità europea. Questo lo ha condotto verso un contributo molto importante al pensiero federalistico: una sintesi dell'approccio di Spinelli e di quello di Monnet.

Verso una sintesi di spinellismo e monnetismo.

Le sue idee sulla moneta forniscono un altro esempio dello sviluppo del suo pensiero. Nel 1968 egli scrisse che «non c'è mercato comune senza moneta comune, e moneta comune senza governo comune, dunque il punto di partenza è il governo comune» (38). Ma quattro anni più tardi egli affermò che l'Unione monetaria avrebbe potuto «spingere le forze politiche su un piano inclinato» perché, impegnando qualcuno per qualcosa che implica il potere politico, può accadere che finisca «per trovarsi, suo malgrado, nella necessità di crearlo». Sul terreno monetario, sarebbero stati possibili «dei passi avanti di natura istituzionale, tangibili, europea, ad esempio nella direzione indicata da Triffin», cioè un sistema europeo di riserve, che sarebbe stato scambiato dalla classe politica «per una tappa sulla via della creazione di una moneta europea»; e si poteva prevedere, dunque, «un punto scivoloso verso una situazione che si potrebbe chiamare di 'Costituente strisciante'» (39).

Albertini stava «preparando l'evento», anche se non nel modo approvato da Spinelli, il cui progetto era allora diverso e che scrisse nel suo diario che Albertini aveva ridotto il MFE in «sciocchi seguaci di Werner» (40), nel cui Rapporto erano indicate le tappe verso l'Unione economico-

monetaria. Ma la riconciliazione fra i due non era lontana, grazie alle imminenti elezioni dirette del Parlamento europeo e al grande progetto di Trattato per l'Unione europea elaborato da Spinelli.

Già nel 1973 Albertini, nella sua analisi dell'Unione monetaria, individuò le elezioni dirette come punto decisivo «perché riguarda la fonte stessa della formazione della volontà pubblica democratica» (41). Le elezioni del Parlamento europeo sarebbero state una delle chiavi, dunque, insieme con la moneta e l'esercito, per il trasferimento della sovranità. Nel '76, il Consiglio europeo decise le elezioni e Spinelli si imbarcò nel suo quinto e ultimo nuovo corso (42). Albertini osservò che era «iniziata la fase politica — per definizione costituente — del processo di integrazione europea», e concluse che la Comunità sarebbe stata la base della Federazione europea, attraverso «singoli atti costituenti che rafforzano il grado costituente del processo rendendo possibili ulteriori atti costituenti e così via», e che «solo con una prima forma di Stato europeo (da istituire con un atto costituente *ad hoc*) si può avviare il processo di formazione dello Stato europeo per così dire definitivo»: cioè bisogna accettare «il paradosso di 'fare uno Stato per fare lo Stato'». Egli rese esplicito il ruolo della Comunità in questo processo, nella «costruzione graduale, e via via pari al grado di unione raggiunto, di un apparato politico e amministrativo europeo»: un processo che «si può in teoria considerare finito solo quando lo Stato iniziale europeo (con sovranità monetaria, ma non in materia di difesa), si sia trasformato nello Stato europeo definitivo, con tutte le competenze necessarie per l'azione di un governo federale normale» (43).

Il cammino weberiano di Albertini conduceva, dunque, verso una sintesi feconda fra lo spinellismo e il monetismo attraverso «l'idea di sfruttare le possibilità del funzionalismo per giungere al costituzionalismo», perché «l'unificazione europea è un processo di integrazione... strettamente collegato con un processo di costruzione degli elementi istituzionali a volta a volta indispensabili...» (44). Egli era pronto per spiegare in termini teorici l'ultima opera di Spinelli, cioè il progetto di Trattato sull'Unione europea del Parlamento europeo.

Dal progetto di Trattato alla Convenzione di Laeken.

Albertini riteneva che il progetto fosse realistico, perché proponeva «il minimo istituzionale indispensabile per fondare le decisioni europee sul consenso dei cittadini». Il «pregio maggiore del progetto» stava nel fatto che «affidava al Parlamento a) il potere legislativo», detto oggi

codecisione, in modo che «l'attuale Consiglio dei Ministri... per questo rispetto, funzionerebbe come un Senato federale», e «b) il potere che risulta dal controllo parlamentare della Commissione, che comincerebbe ad assumere la forma di un governo europeo». Il progetto era «ragionevole», perché «solo quando l'Unione avrà dimostrato di saper funzionare bene, sarà possibile disporre della grande maggioranza necessaria per attribuire all'Unione la sovranità anche in materia di politica estera e di difesa» (45). Esso conteneva, dunque, l'idea accennata prima di «fare uno Stato per fare lo Stato».

Il genio politico di Spinelli, manifestato nel progetto di Trattato, non solo ha favorito la riconciliazione fra lui e Albertini, ma ha anche portato a un esito concreto un elemento molto importante del pensiero federalistico di Albertini, cioè la relazione fra l'azione politica e la filosofia di Monnet e di Spinelli. E' tragico che Spinelli sia morto credendo che il progetto fosse fallito perché l'Atto unico era un «topolino morto». Albertini è invece sopravvissuto finché si sono manifestate conseguenze veramente significative. In un documento pubblicato nell'Unità europea del dicembre 1990, egli ha potuto affermare che, «salvo catastrofi», il potere di fare la politica monetaria sarebbe stato trasferito al livello europeo, e che dunque bisognava adeguare il meccanismo decisionale, «facendo funzionare la Comunità come una federazione nella sfera dove un potere europeo, in prospettiva, c'è già (quello economico-monetario con le sue implicazioni internazionali); e come una confederazione nella sfera nella quale un potere di questo genere non c'è e non ci sarà per un tempo indefinito (difesa)». Il «Trattato-costituzione» del Parlamento — prosegue il documento — porterà ad una «evoluzione naturale delle istituzioni (il Consiglio europeo come presidente collegiale della Comunità o Unione, il Consiglio dei Ministri come Camera degli Stati, la Commissione come governo responsabile di fronte al Parlamento europeo, il Parlamento europeo come istanza di controllo democratico dell'attività dell'Unione e come detentore, insieme al Consiglio, del potere legislativo)» (46).

Si può registrare un progresso significativo di questa «evoluzione naturale» negli anni '90. Il voto a maggioranza qualificata è già applicabile nel Consiglio all'80% degli atti legislativi; il Parlamento ha un diritto di codecisione per più della metà degli atti legislativi e per il bilancio; la responsabilità della Commissione di fronte al Parlamento è stata clamorosamente dimostrata. La Comunità non funziona ancora «come una federazione nella sfera dove un potere europeo c'è già», cioè in quella economica e monetaria; ma la Convenzione di Laeken apre la porta al

compimento del processo.

La questione non è più se ci sarà un documento chiamato costituzione. Questo ora appare accettabile, oltre che per gli altri governi, anche per quello britannico. La questione cruciale è se le istituzioni saranno veramente federali, completando l'evoluzione prevista da Albertini, compresa la codecisione e il voto a maggioranza per tutte le decisioni legislative, insieme alla piena responsabilità della Commissione come governo di fronte al Parlamento.

La lotta federalista non è divenuta meno ardua, perché i sostenitori della dottrina intergovernativa includono, a quanto pare, non solo i governi britannico, danese e svedese, ma anche quello francese, e persino quello italiano. Bisogna persuadere i cittadini, le classi politiche, e infine i governi, che una costituzione basata sul principio della cooperazione intergovernativa sarebbe sia inefficace che antidemocratica. Grazie all'opera di Spinelli e di Albertini, e ai contributi di tanti altri, il MFE è senz'altro pronto a far fronte a questa sfida, in particolare per quanto riguarda i cittadini, la classe politica e soprattutto il governo italiano.

Albertini e la sua collocazione nella storia del pensiero federalistico.

Spero di avere dato qualche indicazione del ricco, ampio, profondo e colto contributo di Mario Albertini al pensiero federalistico della sua epoca.

Forse è stata la scelta soggettiva di un federalista britannico l'aver sottolineato l'importanza particolare, per la storia di questo pensiero, della sintesi fatta da Albertini degli approcci dei due geniali federalisti della seconda metà del Novecento: Jean Monnet e Altiero Spinelli.

Oltre che con le sue opere, egli ha dato un contributo al pensiero federalistico come fondatore della scuola moderna italiana. Al tempo stesso, dopo che Spinelli ebbe fondato, ispirato e guidato il MFE con un carisma eccezionale, Albertini creò e sostenne il Movimento che è stato capace di organizzare la grande manifestazione di Milano, con la partecipazione di circa mezzo milione di persone, nel giugno del 1984, per chiedere al Consiglio europeo di sostenere il progetto di Trattato di Spinelli; e, cinque anni dopo, di ottenere il consenso dell'88% dei votanti nel referendum italiano su un mandato costituente per il Parlamento europeo. Come e perché un solo uomo ha fatto tutte queste cose diverse? Forse l'impressione di un osservatore esterno potrebbe interessarvi.

Albertini nei suoi scritti mise in evidenza sia la ragione che la volontà (47). Egli era orientato da entrambe e operava sulla base di entrambe, con

enfasi sulla ragione per la sua opera intellettuale, e sulla volontà come Presidente del Movimento; e metteva entrambe al servizio della sua fede profonda nel federalismo come priorità essenziale per il benessere e per la sopravvivenza stessa del genere umano. Egli espresse questo atteggiamento in un modo non molto conosciuto fuori del MFE, sottolineando che servono «delle persone che fanno della contraddizione tra i fatti e i valori una questione personale», in un contesto nel quale «il distacco tra ciò che è, e ciò che deve essere, è enorme» (48).

Albertini dedicò la sua vita all'impegno per risolvere questa contraddizione e aveva la capacità di persuadere altri a fare lo stesso. Egli era un'oratore ispirato e, benché i suoi scritti fossero talvolta complicati, era anche capace di formulare concetti in modo semplice e appassionato, come quando ha scritto che «la federazione... ha realizzato istituzioni molto sagge, capaci di trasmettere a molte generazioni una forte esperienza di diversità nell'unità, di libertà, di pace»; che «soltanto la politica, e solo nel massimo della sua espressione, può risolvere i problemi delle relazioni internazionali»; e inoltre che serve l'avanguardia politica mondiale «per il grande compito mondiale della costruzione della pace» (49).

La sua capacità di ispirare gli altri era basata sulla sua fede nel valore di ciascuno, nella fiducia che ogni persona avesse sia la capacità che la responsabilità di dare il proprio contributo (50). Le sue idee sugli apporti di diverse persone e organizzazioni sono state una parte del suo contributo al pensiero federalistico. C'era posto per quelli che accettavano passivamente il federalismo e per i leader occasionali. Ma la sua predilezione era per il nucleo duro dei militanti, la cui opera in particolare era basata sulla percezione della contraddizione tra fatti e valori. Egli trasmise un messaggio speciale agli intellettuali, ai quali ricordò la necessità dell'«uscita nel campo aperto degli uomini di cultura per completare la politica come arte del possibile — la politica in senso stretto — con la politica in senso largo, cioè l'arte di far diventare possibile ciò che non lo è ancora» (51). Per questi — per voi — l'enfasi era posta sulla volontà come sulla ragione.

Nel maggio del 1956 Spinelli scrisse nel suo diario: «Ho lanciato ad Albertini l'idea di costituire un 'ordine federalista europeo'. Che sia questa una buona idea?» (52). Spinelli era un grande innovatore, con notevole capacità di intuizione. Albertini aveva le caratteristiche per realizzare quell'idea: sincerità, integrità, coraggio, coerenza, devozione. Mi pare che egli abbia davvero creato una specie di ordine federalista.

La sua opera era un processo continuo di costruzione; e ora voi, i suoi colleghi e amici, avete la responsabilità di proseguirla senza di lui,

considerandolo non come un monumento di erudizione e di impegno eccezionale ma come una tradizione vivente che voi dovete continuare a sviluppare.

Quanto a me, benché non sia d'accordo con tutte le sue idee, ho un tale apprezzamento per la sua opera e una tale convinzione della sua importanza che sto lavorando, con l'aiuto dell'Istituto Altiero Spinelli, su un'antologia in lingua inglese dei suoi saggi, perché queste idee siano meglio conosciute dal pubblico dei lettori che leggono, non l'italiano, ma la lingua che Albertini designò, nel primo numero del *Federalista* pubblicato anche in inglese, come la lingua universale necessaria nella sfera politica (53). Spero che questa antologia non solo sarà utile per i federalisti non italiani, ma favorirà anche un giusto riconoscimento del contributo di Albertini nella storia del pensiero federalistico (54).

E' con grande piacere, in conclusione, che esprimo la mia ammirazione e gratitudine per la vita di Mario Albertini, e per la sua devozione esemplare alla nostra causa suprema del federalismo. Nelle parole incomparabili di Shakespeare: «*He was a man, take him for all in all, (we) shall not look upon his like again*».

NOTE

(1) Cfr. Mario Albertini, «L'unificazione europea e il potere costituente» (1986), in *Nazionalismo e Federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1999, pp. 302, 304. (Molti degli scritti di Albertini sono stati ripubblicati, con l'indicazione delle rispettive fonti, in due antologie: *Nazionalismo e Federalismo e Una rivoluzione pacifica. Dalle nazioni all'Europa*, da cui sono state tratte le citazioni. Si è posta tra parentesi, dopo il titolo, la data del saggio originale per aiutare i lettori a valutare il contesto e tracciare cronologicamente lo sviluppo del suo pensiero).

(2) Mario Albertini, «Il Risorgimento e l'unità europea» (1961), in *Lo Stato nazionale*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 184.

(3) Mario Albertini, «La Federazione» (1963) e «Le radici storiche e culturali del federalismo europeo» (1973), in *Nazionalismo e Federalismo*, cit., pp. 99, 114, 128.

(4) «La Federazione», *ibidem*.

(5) «Moneta europea e unione politica» (1990), in *Una rivoluzione pacifica. Dalle Nazioni all'Europa*, Bologna, Il Mulino, 1999, p. 323.

(6) Mario Albertini, *Lo Stato nazionale*, Bologna, Il Mulino, 1997, ristampa delle edizioni precedenti del 1960 e del 1980.

(7) «La nazione, il feticcio ideologico del nostro tempo» (1960), in *Nazionalismo e Federalismo*, cit., p. 22.

(8) «Le radici storiche» (1973), cit., pp. 126-7; «L'integrazione europea, elementi per

un inquadramento storico» (1965), in *Nazionalismo e Federalismo*, cit., p. 235; *Quest-ce que le fédéralisme? Recueil des textes choisis et annotés*, Parigi, Société Européenne d'Etudes et d'Informations, 1963, p. 32.

(9) «Per un uso controllato della terminologia nazionale e supranazionale» (1961), in *Nazionalismo e Federalismo*, cit., p. 30.

(10) «La strategia della lotta per l'Europa» (1966), in *Una rivoluzione pacifica*, cit., p. 59.

(11) «Il problema monetario e il problema politico europeo» (1973), in *Una rivoluzione pacifica*, cit., p. 185.

(12) Kenneth C. Wheare, *Federal Government*, Londra, Oxford University Press, 1951 (prima edizione 1946), p. 37; in italiano in Kenneth C. Wheare, *Del governo federale*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 92.

(13) «L'unificazione europea e il potere costituente» (1986), in *Nazionalismo e Federalismo*, cit., p. 296.

(14) Lionel Robbins, *Economic Planning and International Order*, Londra, Macmillan, 1937, e *The Economic Causes of War*, Londra, Jonathan Cape, 1939; alcuni capitoli di ambedue in italiano in Lionel Robbins, *Il federalismo e l'ordine economico internazionale*, Bologna, Il Mulino, 1985.

(15) Cfr. Mario Albertini, «L'unificazione europea» (1986), cit., p. 302. Cfr. anche John Pinder (a cura di), *Altiero Spinelli and the British Federalists: Writings by Beveridge, Robbins and Spinelli 1937-1943*, Londra, Federal Trust, 1998, p. 46.

(16) Mario Albertini, *Quest-ce que le fédéralisme?* (1963), cit., p. 32; «Cultura della pace e cultura della guerra» (1984), in *Nazionalismo e Federalismo*, cit., p. 151.

(17) «Le radici storiche» (1984), cit., p. 114; Lord Lothian, *Pacifism is not Enough* (1935), ristampato in John Pinder e Andrea Bosco (a cura di), *Pacifism is not Enough: Collected Lectures and Speeches of Lord Lothian (Philip Kerr)*, Londra, Lothian Foundation Press, 1990, p. 221. In italiano: Lord Lothian, *Il pacifismo non basta*, Bologna, Il Mulino, 1986.

(18) «La pace come obiettivo supremo della lotta politica» (1981), in *Nazionalismo e Federalismo*, cit., p. 185.

(19) «L'unificazione europea» (1986), cit., p. 304.

(20) «Cultura della pace e cultura della guerra» (1984), cit., p. 161.

(21) «Le radici storiche» (1973), cit., p. 140.

(22) «La strategia» (1966), cit., pp. 63-4.

(23) William Beveridge, *The Price of Peace*, Londra, Pilot Press, 1945.

(24) Emery Reves, *The Anatomy of Peace*, New York, Harper, 1945; in italiano: *Anatomia della pace*, Bologna, Il Mulino, 1990.

(25) «La pace come obiettivo supremo» (1981), cit., p. 184.

(26) «Verso un governo mondiale» (1984), in *Nazionalismo e Federalismo*, cit., pp. 203-4.

(27) «Verso un governo mondiale», cit., p. 207.

(28) Altiero Spinelli, *Come ho tentato di diventare saggio. La goccia e la roccia*, a cura di Edmondo Paolini, Bologna, Il Mulino, 1987, p. 18.

(29) *Loc.cit.*

(30) Altiero Spinelli, *Diario europeo, I, 1948-1969*, a cura di Edmondo Paolini, Bologna, Il Mulino, 1989, p. 417.

(31) «L'unificazione europea e il potere costituente» (1986), cit., pp. 293-4.

(32) Cfr. John Pinder, «'Manifesta la verità ai potenti': i federalisti britannici e l'establishment», in AA.VV., *I movimenti per l'unità europea 1945-1954*, a cura di Sergio Pistone, Milano, Jaca Book, 1992, p. 125.

- (33) «Quattro banalità e una conclusione sul Vertice europeo» (1961), in *Nazionalismo e federalismo*, cit., pp. 226, 228, 229, 232 n.7.
- (34) «L'integrazione europea» (1965), cit., pp. 249-50.
- (35) «La strategia» (1966), cit., p. 69, 71.
- (36) *Ibidem*, pp. 66-7.
- (37) «Il Parlamento europeo. Profilo storico, giuridico e politico» (1971), in *Una rivoluzione pacifica*, cit., p. 216.
- (38) «L'aspetto di potere della programmazione europea» (1968), in *Nazionalismo e Federalismo*, cit., p. 262.
- (39) «Il problema monetario» (1973), cit., pp. 184, 187, 191.
- (40) *Diario europeo, III, 1976-1986*, p. 186.
- (41) «Il problema monetario» (1973), cit., p. 192.
- (42) *La goccia e la roccia*, cit., p. 18.
- (43) «Elezione europea, governo europeo e Stato europeo» (1976), in *Una rivoluzione pacifica*, cit., pp. 223, 225, 226.
- (44) «L'Europa sulla soglia dell'unione» (1985), in *Nazionalismo e Federalismo*, cit., pp. 274, 276.
- (45) *Ibidem*, pp. 283-5.
- (46) «Moneta europea e unione politica. Un documento del Presidente Albertini in vista del Consiglio europeo di dicembre», in *L'Unità europea*, n. 202, dicembre 1990, p. 20.
- (47) Per esempio in «Verso un governo mondiale» (1984), cit., p. 205.
- (48) «La strategia» (1966), cit., p. 72; «Le radici storiche» (1973), cit., p. 136.
- (49) «La federazione» (1963), cit., p. 100; «L'integrazione europea» (1965), cit., p. 252; «Verso un governo mondiale» (1984), cit., p. 207.
- (50) «La strategia» (1966), cit., p. 59.
- (51) «Il Parlamento europeo» (1971), cit., p. 204.
- (52) *Diario europeo, I, 1948-1969*, cit., p. 297.
- (53) «Verso un governo mondiale» (1984), cit., p. 202.
- (54) Non ho menzionato finora nessuno fra i federalisti italiani viventi, perché non sarebbe giusto individuare alcuni fra i tanti che hanno fatto cose importanti per il federalismo contemporaneo. Ma in questo contesto sarebbe del tutto ingiusto non menzionare il mio debito nei confronti di un federalista della nuova generazione che ha avanzato la proposta dell'antologia, per cui ha fatto una selezione di saggi (materiale eccellente anche per la preparazione di questo mio articolo), cioè Roberto Castaldi, che ha preso questa iniziativa quando studiava per la sua tesi di master sull'opera di Albertini all'Università di Reading.

I fondamenti etici della politica

SALVATORE VECA

Ho conosciuto Mario Albertini nel 1981, ad un Convegno su Kant, l'Europa e la pace, promosso dall'Università di Pavia, la sua Università, in cui per tanti anni Albertini ha insegnato filosofia politica dalla cattedra su cui, circa dieci anni dopo, ho avuto l'onore di succedergli. Presentai a quel convegno una relazione su *Giustizia locale e giustizia globale* in Kant. Ricordo che ne discutemmo a lungo, al termine dei lavori, in Aula Foscolo. E ricordo anche con molta precisione il fatto che, al momento di salutarci, Albertini mi disse due cose: che gli sarebbe piaciuto continuare a discutere insieme e che secondo lui l'importante, per fare bene filosofia politica, era avere passione per la politica congiunta a una padronanza del mestiere filosofico, nel senso del suo amico Giulio Preti.

Abbiamo continuato a discutere sinché è stato possibile. Nel suo studio, che ora ospitava me, al Dipartimento, in via Luino. A casa sua, grazie all'ospitalità della signora Valeria. Ho cercato da allora di mantenere lealtà alla professione in filosofia politica nel senso di Albertini lavorando ai lineamenti di una teoria della giustizia internazionale. Una teoria che è incentrata sui criteri del giudizio etico sulle cose politiche, una teoria che cerca di prendere sul serio congiuntamente descrizioni di come stanno le cose e prescrizioni su come esse dovrebbero stare, alla luce di una dimensione di valore, quella che ci orienta nel progettare «ciò che è bene accada», per dirla con Albertini. Albertini è convinto che l'indagine sul presente debba metterne a fuoco il senso che è connesso al fatto che esso «contiene la possibilità della sua evoluzione verso una situazione nuova» e che l'esplorazione dello spazio delle possibilità future «non si presenta nella forma di una semplice descrizione, ma nella forma specifica di nuovi principi d'azione». L'arte del possibile deve andare insieme all'arte del far diventare possibile e la ricerca deve far leva sulla tensione o sulla contraddizione tra fatti e valori, una tensione che nella tradizione della scuola di teoria politica era cara e familiare a Mario

Stoppino.

Le osservazioni che propongo fissano alcuni punti della ricerca nella filosofia politica incentrata sull'idea di giustizia senza frontiere cui è dedicato il mio ultimo libro, *La bellezza e gli oppressi*.^{*} Esse sono, nel senso sostanziale che ho indicato, dovute a Mario Albertini e, a loro volta, dedicate alla sua lezione, filosofica, politica e umana.

1. L'incertezza chiede teoria. Ho mostrato nelle tre Meditazioni filosofiche di *Dell'incertezza* in che senso preciso e in quali circostanze effetti di incertezza significativa possano investire lo spazio in cui siamo alle prese con teorie a proposito di ciò che vi è, lo spazio in cui miriamo a giudicare ciò che per noi vale e, infine, lo spazio in cui siamo interessati a rispondere a domande a proposito di chi noi siamo: in breve, questioni di verità, giustizia e identità tra fatti e valori. Chiediamoci ora quale sia la natura dell'incertezza che genera la domanda di una teoria della giustizia senza frontiere e induce a prendere sul serio gli esercizi miranti a redigerne possibili *prolegomena*. Una prima risposta elementare è questa: il fatto della globalizzazione, quale che sia l'interpretazione favorita del termine controverso, scompagina il discorso bene ordinato delle teorie della giustizia.

Si consideri: le nostre teorie del valore politico si iscrivono nel quadro, stabile e immunizzato rispetto all'incertezza, di comunità politiche chiuse e definite da confini. E' proprio questo quadro, in cui riconosciamo cose che ci sono *familiari*, che sembra essere alterato e trasformato dal fatto della globalizzazione. La geografia di ciò che vi è, la cartografia dello spazio politico sono messe in questione. Quando cerchiamo di orientarci nella geografia mutata, noi miriamo alla *comprensione* e alla *spiegazione* connettendo le cose familiari con quelle meno familiari, i tratti che persistono con quelli che cambiano, sottoposti a torsione dalla metamorfosi di un mondo eracliteo di incessante deformazione. Qualcosa del genere ha luogo anche quando il nostro scopo principale è la *valutazione*, quando la domanda investe direttamente i criteri etici del giudizio a proposito di ciò che vale, del giusto e dell'ingiusto: in breve, i fondamenti etici della politica. E non è difficile vedere che in queste circostanze è propriamente sottoposta a pressione d'incertezza la nostra identità di osservatori o partecipanti, impegnati nella manovra della comprensione, della spiegazione e della valutazione, come si usa dire, di un mondo che cambia.

La prima risposta elementare, quella secondo cui il fatto della globalizzazione scompagina il discorso bene ordinato delle teorie della

giustizia, deve allora essere integrata. Diremo che il fatto della globalizzazione scompagina al tempo stesso i nostri discorsi a proposito della politica come essa è e della politica come essa dovrebbe essere. Sono messi a dura prova sia i nostri impegni descrittivi sia i nostri impegni normativi. Riconosciamo di nuovo all'opera la nostra tensione familiare tra fatti e valori. E riconosciamo congiuntamente che ciò ha effetti sulla definizione e il riconoscimento delle nostre identità di osservatori e partecipanti nel gran teatro del globo conteso e del pianeta spezzato, il teatro della «gran città del genere umano».

2. Consideriamo la questione preliminare delle nostre identità. Esse sono fatte di cose prese in prestito, di lealtà e attaccamenti, di impegni e di modi di guardare e valutare le cose che inevitabilmente dipendono da una storia contingente e situata e da una biografia. Se abbiamo una qualche identità, ciò dipende dal fatto che noi siamo essenzialmente *eredi*. Questo è un fatto della vita. Detto in altro modo: siamo creature di abitudini. Quando cerchiamo di comprendere un mondo che cambia e che ci cambia, quando ci impegniamo nel giudizio politico o morale a proposito di alternative inedite o semplicemente meno familiari, noi lo facciamo inevitabilmente, almeno in parte, da eredi. Eredi di che cosa? Eredi delle nostre controparti passate che in altri contesti e in altri mondi sociali hanno modellato le loro credenze e i loro atteggiamenti o le loro disposizioni a valutare, il loro senso di giustizia. Come potrebbe essere altrimenti? Una massima di saggezza confuciana ci prescrive di essere leali con noi stessi e attenti agli altri.

L'attenzione e la focalizzazione nei confronti degli altri e del mondo che cambia sono ingredienti indispensabili della nostra maggiore o minore capacità di rispondere al mutamento, mettendo letteralmente alla prova il *nucleo* delle nostre lealtà e credenze politiche. Le tradizioni di credenza politica vivono solo se la *capacità di risposta* ottiene un esito di equilibrio, instabile e provvisorio quanto si vuole, fra il retaggio delle credenze e l'esplorazione dei tratti mutati e incerti del paesaggio sociale in cui ci misuriamo con la sfida della comprensione e della valutazione. Qui siamo in presenza di un rompicapo: noi vogliamo elogiare congiuntamente la coerenza e l'integrità nel tempo di un nucleo di credenze e lealtà politiche e la capacità di risposta al mutamento che ci richiede a sua volta correzioni, innovazioni e mutamenti. Ma è naturale chiedersi: qual è il confine oltre il quale l'innovazione e il mutamento delle credenze alterano e intaccano inesorabilmente la nostra lealtà politica e noi erodiamo e dissipiamo il capitale di lealtà e devozione a una causa? In altri

termini, c'è qualcosa che non è revocabile, qualcosa che non è negoziabile se vogliamo mantenere durevolmente, nella catena del tempo e delle generazioni, una tradizione di credenza e giudizio politico? Che cosa fa sì che noi continuiamo a riconoscerci come quelli che condividono una prospettiva di valore politico e, per questo, si *distinguono* da altri che hanno altre lealtà, credenze e identità che dipendono da altre e distinte tradizioni? Che cosa c'è nel nucleo delle credenze e lealtà politiche fra loro distinte di cui siamo eredi?

Si osservi che il requisito della *distinzione* o della distinguibilità fra prospettive di valore politico alternative è un ingrediente importante e familiare di quell'assetto delle istituzioni fondamentali e di quel regime politico che usiamo chiamare democrazia. Nella sua architettura, per come è venuta delineandosi per prove, errori e conflitti nel tempo, la costruzione di un regime democratico bene ordinato prevede lo spazio liberale dei diritti fondamentali e della condivisione degli elementi costituzionali essenziali e lo spazio della competizione democratica fra interpretazioni alternative degli interessi di lungo andare di una *determinata* comunità. E' in questo secondo spazio, quello della competizione per l'acquisizione del potere di governare la società, una *determinata* società, che gioca un ruolo cruciale la distinguibilità fra prospettive di valore politico che dipendono da nuclei di tradizioni politiche ereditate.

Questo è dopo tutto uno spazio che ci è familiare: vorrei dire che è lo spazio politico *per eccellenza* cui siamo abituati in quanto eredi. In questo spazio hanno avuto luogo nell'ultimo secolo e mezzo, nella parte ricca del mondo, la nostra, movimenti collettivi e conflitti, si sono investite e consumate risorse di devozione e speranza politica, si sono modellati attori politici e sociali specializzati nella interpretazione, nella definizione e nella promozione di interessi e ideali di frazioni di popolazione, quali partiti e sindacati, si sono generate le condizioni per l'identificazione, la partecipazione e l'azione collettiva, si sono consolidate istituzioni. Qui si è esercitata la libera arte di associarsi alla Tocqueville e si sono plasmate le costellazioni pluralistiche di istituzioni poliarchiche. In due parole, in questo spazio si è venuta costruendo, in una sequenza a catena di effetti e di risposte, più che in una lunga marcia di conquista, in una gamma di processi in cui ha giocato ruoli significativi una gamma variegata e divergente di progetti, la *cittadinanza democratica* e si è definito e ridefinito nel tempo l'equilibrio instabile fra la politica e i poteri sociali.

La politica ha risposto, entro *questo* spazio, al mutamento sociale. E nella distinzione fra risposte alternative in termini di governo della società che cambia si è giocata la partita fra devozioni e credenze

politiche alternative: destra e sinistra, dalle nostre parti. Naturalmente, non voglio sostenere che questa sia *tutta* la storia. E' ovvio che questa vicenda abbia conosciuto i suoi tratti e i suoi percorsi entro il quadro geopolitico di un mondo per lungo tratto, nella seconda metà del ventesimo secolo, irreggimentato dalle potenze imperiali ostili. Quanto voglio sostenere è che lealtà e credenze politiche si sono consolidate e si sono durevolmente trasmesse sulla base della promessa che la politica potesse governare le società, territorialmente definite da confini, alla luce di una agenda dettata da distinti nuclei di distinte prospettive politiche.

Diremo allora che il conflitto democratico, nella forma che ci è familiare, presuppone la costellazione *nazionale*. Le sue istituzioni e i suoi movimenti collettivi, nonostante i casi delle intense identificazioni collettive internazionalistiche dotate a volte di grande forza motivazionale, seguono o meglio hanno seguito questa logica elementare: le istituzioni sono l'esito stabile nel tempo di risposte che hanno avuto successo nei confronti di movimenti e conflitti passati e sono ciclicamente sfidate da movimenti che avanzano nuove domande e pretese di riconoscimento di interessi o diritti, mirando all'inclusione universalistica entro la cerchia della cittadinanza democratica. Questo ha a che vedere con l'orgogliosa costruzione del pluralismo occidentale. Entro la costellazione nazionale, i contratti sociali sono esposti in questo modo a effetti di incertezza e si aprono spazi più o meno ampi e conflitti più o meno intensi per il rimaneggiamento, il negoziato e la ridefinizione dei loro termini di base.

3. Si consideri che è sempre su questo sfondo, entro lo spazio familiare del versante *interno* delle democrazie costituzionali, che possiamo riconoscere gli sviluppi del lavoro intellettuale di chi fa teoria politica. Nel caso delle teorie della giustizia, il riferimento al versante interno e alla comunità politica definita da confini stabili è implicitamente o esplicitamente costante nelle più importanti ricerche filosofiche degli ultimi decenni del ventesimo secolo. La controversia fra utilitarismo e contrattualismo, libertarismo e pluralismo, comunitarismo, repubblicanesimo e teoria della democrazia deliberativa è una controversia che verte sui principi di giustizia che rendono una comunità politica una società giusta per coloro che la abitano. I criteri del giusto e dell'ingiusto si applicano a istituzioni di base e pratiche sociali che sono proprie di una determinata società e presuppongono che essa sia concettualizzata come una unità chiusa da confini. Questa è la società di cui la teoria normativa definisce i requisiti di giustizia. Se quei requisiti sono soddisfatti, possiamo allora

sostenere che *quella* società è una società *bene ordinata*.

Rawls aveva chiarito con grande onestà intellettuale in *A Theory of Justice* che questi erano i limiti e questa era la portata della teoria politica normativa e aveva aggiunto che, in caso di successo, si sarebbe potuto procedere a *estensioni* della teoria: una delle estensioni coincideva con la giustizia internazionale o lo *ius gentium intra se*. Il grande libro di Rawls, un'opera filosofica che esemplifica al massimo grado la lealtà alla tradizione di credenza politica della sinistra liberale ed evoca la lunga stagione della speranza politica e della fiducia nel potere della politica di governare una società riformandone le istituzioni nella direzione dei diritti di cittadinanza democratica e dell'equità sociale, ha istituito qualcosa come un paradigma. *A Theory of Justice* ha generato il quadro di sfondo della controversia filosofica e del discorso bene ordinato sulla giustizia. Questo quadro di sfondo e il discorso bene ordinato sulla giustizia sono scompaginati, come ho detto, dal fatto della globalizzazione. E torniamo così alle circostanze di incertezza che chiedono teoria. Potremmo dire: la migliore filosofia politica della seconda metà del ventesimo secolo ha risposto all'incertezza generata entro lo spazio, ora per noi familiare, del conflitto e della controversia democratica nella costellazione *nazionale*: lo spazio delle nostre distinte e confliggenti lealtà, credenze e tradizioni politiche. Al giro di boa del nuovo secolo, l'incertezza è generata dai tratti inediti della costellazione *postnazionale* entro lo spazio per noi meno familiare di un mondo la cui geografia politica è alterata e mutata: il globo conteso e il pianeta spezzato fra arcipelaghi di ricchezza e sterminate aree di povertà, fra lo sciovinismo del benessere e il fatto dell'oppressione. Allargando lo sguardo, noi ci misuriamo con *l'ingiustizia della Terra*.

4. Si consideri ora la seguente lista di proposizioni impressionistiche: l'economia è globale in un modo in cui non lo è la politica. La comunicazione è globale; l'informazione lo è; scienza e tecnologia lo sono. La distanza e lo spazio non contano per le transazioni finanziarie. Alcune élite sono globali. Moltitudini di uomini e donne vivono vite che sono inchiodate a nicchie e contesti locali. Decisioni e scelte prese da *qualche* parte nel mondo hanno effetti su vite di persone in *altre* parti del mondo, dello *stesso* mondo. Decisioni oligarchiche di pochi hanno conseguenze sulla qualità della vita di molti o moltissimi esseri umani, in termini di benessere, opportunità e diritti. Gli oligarchi sono distanti, ubiqui e opachi; gli oppressi non hanno voce. Le grandi istituzioni internazionali, a partire dall'Organizzazione delle Nazioni Unite, sono per lo più model-

late dagli equilibri di potenza emersi alla fine della seconda guerra mondiale, alla metà del secolo scorso, e operano con crescente debolezza in un teatro planetario drasticamente mutato dall'implosione dell'impero sovietico e dall'equilibrio probabilmente instabile ma certamente unipolare ascrivibile agli Stati Uniti. Le sovranità statuali vedono erodere progressivamente i loro gradi di libertà: si infittiscono i vincoli interni e esterni sulle scelte collettive. Dalle nostre parti, ha luogo il processo affascinante, inedito e complicato di costruzione e insorgenza dell'Unione europea. Il sisma geopolitico della fine del secolo scorso continua a propagare onde e scosse che ridefiniscono confini, generando nuove e fragili costruzioni di Stati. Guerre etniche e guerre tribali e guerre di religione e guerre terribili senza legge né fede si intrecciano qua e là per il mondo. Dopo l'11 settembre 2001 nell'agenda del ventunesimo secolo si iscrive, nello spazio della necessità pratica, la guerra contro agenzie del terrorismo ubiquo e globale. Il diritto internazionale, consumato il modello di Westfalia, è in via di profonda trasformazione, una trasformazione che risale certamente agli anni del secondo dopoguerra del Novecento ma che sembra accelerarsi fra incoerenze e lacune nel giro di boa del nuovo secolo. Prima dell'11 settembre 2001 la Nato si è autoinvestita di risorse di legittimità per il giudizio etico a favore di guerre «umanitarie». Prima dell'11 settembre 2001 il G8 ha celebrato i suoi riti di potere apparente in palazzi remoti o assediati. Si istituiscono Corti di giustizia internazionali. Si consolidano regimi internazionali che fissano equilibri cooperativi. Fiorisce la rete delle agenzie, delle associazioni e delle organizzazioni non governative miranti alla promozione e alla tutela dei diritti umani fondamentali e alla cooperazione per lo sviluppo di popolazioni che versano in condizioni di severo e, a volte, disumano svantaggio. Vigè la *lex mercatoria*. Vi sono molte storie di schiavi e di schiave nel pianeta: a partire da bambini e donne. La differenza nei tassi demografici e la povertà generano durevolmente migrazioni. La contabilità globale della distribuzione di risorse e titoli su risorse per esseri umani è semplicemente intollerabile: ricchi sempre più ricchi; poveri sempre più poveri *entro* le società o *fra* le società del pianeta. Riconosciamo ora l'ingiustizia della Terra nel senso più radicale: pensando che nessuno ha scelto di nascere e di avere una vita da vivere da una parte o dall'altra del pianeta. E riconosciamo al tempo stesso che noi oggi possiamo dire, con l'immeritata consapevolezza dei posteri, che aveva ragione Kant, il Kant illuminista del federalismo e del diritto cosmopolitico della fine del diciottesimo secolo, quando asseriva che la violazione di un diritto in un punto della Terra è avvertita come tale in tutti i punti della Terra.

Ho affastellato la lista delle proposizioni impressionistiche per dare un'idea delle circostanze d'incertezza che generano la domanda di teoria: ricordo che si tratta di una domanda, insieme, di teoria che spieghi e comprenda, connettendo fatti familiari con fatti meno familiari del paesaggio mutato, e di teoria che ci orienti nel giudizio sul giusto e sull'ingiusto indicando la direzione per continuare a pensare le condizioni di possibilità politiche della giustizia senza frontiere ai tempi della globalizzazione. Come ho detto, il fatto della globalizzazione scompagina al tempo stesso i nostri discorsi bene ordinati a proposito della politica come essa è e della politica come essa dovrebbe essere. Ma ora dobbiamo cercare di considerare più analiticamente tutta la faccenda complicata.

5. Un modo per fissare le idee può essere quello di mettere a fuoco alcuni effetti che la geografia mutata del nostro paesaggio genera su quello spazio familiare che abbiamo identificato con lo spazio del conflitto democratico. Quello in cui si sono messe alla prova, per lungo tratto, le nostre distinte lealtà e credenze di valore politico. L'idea è la seguente: muovendo da dove siamo, io che scrivo e tu che mi leggi, cerchiamo di definire la connessione fra globalizzazione e democrazia. O, per dirla in altro modo, chiediamoci quali siano le trasformazioni salienti delle democrazie costituzionali entro la geografia mutata dal fatto della globalizzazione. *De nobis*, è ora facile vedere, *fabula narratur*.

Il primo aspetto che vorrei mettere a fuoco è quello della crescente *debolezza* della politica o, il che è lo stesso, della sua decrescente capacità di governo della società e, in particolare, dei *poteri sociali*. La debolezza della politica è debolezza della politica delle istituzioni di governo e di rappresentanza *nazionali*. I vincoli esterni sulla scelta pubblica, quella da cui dovrebbe dipendere la distribuzione di costi e benefici della cooperazione sociale, sono crescenti, come ho accennato in una delle proposizioni impressionistiche della lista affastellata. Si pensi al caso familiare, dalle nostre parti, dell'Unione europea cui anche ho accennato: è chiaro che la costellazione postnazionale dell'Unione vincola la politica degli esecutivi nazionali. Questo non vuol dire naturalmente che non persistano, entro i vincoli dati e crescenti, residui gradi di libertà nella scelta pubblica che possono corrispondere a interpretazioni alternative degli interessi di lungo andare della comunità politica nazionale. Questo vuol dire semplicemente che lo spazio democratico delle alternative è un dominio essenzialmente ristretto e che il potere di governo della società è un potere che può fare semplicemente *meno* cose: in altre parole, una politica dei fattori è pur sempre possibile ma solo entro

il dominio ristretto.

Sotto il profilo della logica della scelta democratica, questo vuole anche dire che chi aspira ad acquisire il potere di governare una società nazionale può ottenere tale potere promettendo al *demos* politiche distinte e alternative rispetto ai competitori nello spazio della controversia democratica ma che, nell'esercizio del potere di governo, dovrà rispondere congiuntamente alla sua *constituency* e a poteri sovraordinati che non rispondono nello stesso modo alla logica della scelta democratica. Ma si consideri ora l'effetto di altro e più minaccioso tipo di poteri sociali e di vincoli esterni: quello che grosso modo possiamo ascrivere all'anonimo potere delle imprese e delle agenzie operanti su mercati globali, quello più direttamente connesso al fatto della globalizzazione.

Esprimendo al meglio la nostra lealtà alla democrazia, siamo tenuti allora a mettere a fuoco il deficit democratico, in primo luogo, dell'Unione europea e, in secondo luogo, la natura predatoria e dispotica di poteri sociali che hanno effetti su vite di persone, ma non hanno limiti né responsabilità o rispondenza e deformano sistematicamente il quadro familiare dell'esercizio democratico di autorità qua e là per il mondo. L'*estensione* di una teoria della giustizia è difficile ma in qualche senso ancora familiare nel primo caso. Nel secondo caso, ci muoviamo in una geografia nettamente più incerta e l'esplorazione dello spazio delle possibilità politiche è molto più a rischio.

6. Il secondo e il terzo aspetto che vorrei ora mettere a fuoco sono solo corollari del primo, che consiste nella tesi sui vincoli esterni crescenti al dominio della scelta democratica e sulla relativa debolezza del potere politico rispetto ad altri poteri sociali. Il secondo aspetto riguarda la trasformazione delle istituzioni di base dei regimi democratici in quanto regimi politici che esemplificano l'esercizio della sovranità del *demos*. Alla crescente debolezza del potere di governo della società si affianca il crescente aumento del potere di istituzioni terze che acquisiscono autorità ma non rispondono al *demos*: dal potere delle corti e dei giudici al potere delle autorità di controllo e garanzia in una varietà di arene o sfere sociali. Il secondo aspetto chiama in causa i vincoli *interni* e non *esterni* al dominio della scelta e della controversia democratica: questioni collettive controverse, in cui si misurano e si fronteggiano poteri sociali e diritti di cittadinanza, sono sistematicamente sottratte all'agenda della deliberazione propriamente democratica ed affidate al giudizio e all'arbitrato di autorità terze.

Il terzo aspetto tocca la trasformazione della natura degli attori

collettivi di rappresentanza, interpretazione e tutela degli interessi di frazioni di popolazione entro la costellazione nazionale. La questione chiama ora in causa le trasformazioni dei partiti politici, quelle organizzazioni durevoli di azione collettiva che hanno contrassegnato e caratterizzato, almeno dalle nostre parti, il paesaggio familiare del pluralismo delle lealtà e delle devozioni politiche e il conflitto democratico. Si può sostenere che tre siano state, soprattutto nelle fasi del pluralismo democratico *in statu nascendi*, le funzioni svolte da agenzie come i moderni partiti di massa, a largo insediamento sociale: la prima funzione è quella della selezione del personale per il governo, la seconda è quella della distinzione programmatica, la terza è quella della integrazione sociale e della generazione di beni di identità collettiva o di appartenenza per ampie frazioni di popolazione inclusa territorialmente entro i confini di una comunità politica data. Se è riconoscibile la durevole persistenza della prima funzione, quella della selezione del personale per il governo, la seconda, quella della distinzione programmatica, è fortemente indebolita, anche se non azzerata — come alcuni sostengono —, dalla crescente cogenza dei vincoli esterni e la terza, quella della generazione di beni di identità, è nettamente compromessa dall'erosione delle devozioni proprie della politica ideologica e dalla marcata individualizzazione e frammentazione del paesaggio sociale.

La politica assume quindi, dalle nostre parti, la natura di un affare dei partiti come organizzazioni che competono per il potere di governo. La debolezza del potere di governo si trasferisce così sulle agenzie politiche che per quel potere e per la sua acquisizione nella costellazione nazionale competono, confliggono e a volte, inevitabilmente, colludono. Così, mentre i poteri sociali che hanno forza crescente ed effetti sulla qualità della vita, quando non sulla vita e la morte, di persone qua e là per il mondo, operano come potenze anonime, distanti e opache e operano come potenze sovrane senza limiti e senza frontiere, il sistema politico dei partiti entro le costellazioni nazionali appare e si mostra a frazioni di popolazione come un sistema di attori che sembra compensare i propri limitati poteri e la propria crescente debolezza con l'ossessione della propria visibilità sulla scena pubblica. Mentre le decisioni gravi e severe sono prese altrove, in luoghi opachi e appartati, i decisori democratici conversano in *talk show* permanenti. Di qui la revoca di fiducia nella politica e nell'azione collettiva; apatia, insicurezza, delusione e cinismo nella *polis*.

7. Per mettere a fuoco il quarto aspetto, consideriamo con più

attenzione la natura degli atteggiamenti in cui si esprime variamente la revoca di fiducia nei confronti della politica: sappiamo che si tratta di atteggiamenti che hanno avuto presa in ampie frazioni di popolazione nelle democrazie della parte ricca del mondo negli ultimi anni del ventesimo secolo. Questi atteggiamenti, che possiamo classificare con il termine-ombrello dell'antipolitica, si basano *anche* sulla domanda di una politica che si eserciti, abbia effetti e sia giudicata in ambiti sociali e territoriali che non coincidono con l'ambito *statuale*, l'ambito per eccellenza in cui si è costituita e consolidata la politica democratica con le sue istituzioni e i suoi movimenti. Il punto è che la dimensione dello Stato è propriamente sottoposta a pressione dal fatto della globalizzazione. E dopo tutto, almeno dalle nostre parti, sono gli *Stati* territoriali che in un lungo, tortuoso e a volte drammatico processo, sono divenuti *democratici*.

Ora, come si usa dire, lo Stato sembra essere divenuto troppo grande per fare *certe* cose e sembra essere divenuto troppo piccolo per fare *altre* cose. Si delinea così una geografia mutata dei luoghi, dei modi e dei livelli del governo di distinte comunità. Si consideri una possibile tripartizione di ambiti e livelli in cui si formula una differenziata domanda di governo e di partecipazione di cittadinanza. Lo spazio della «gran città del genere umano» sembra chiedere istituzioni e convenzioni e modi di governo politico che rispondano *globalmente* e non più *localmente* alle potenze globali dei poteri sociali senza limiti. Lo spazio statale sembra chiedere forme di federazione regionale al di sopra dei suoi confini porosi, qualcosa del genere inedito affine al processo e ai progetti dell'Unione europea e, entro i suoi confini, forme decentrate di governo che rispondano al *demos* pertinente.

Per saggiare e definire i tratti della geografia mutata delle forme della politica e delle distinte cerchie entro cui si fa avanti la domanda di governo di società che cambiano ai tempi della globalizzazione, credo sia più utile intellettualmente mettere alla prova la virtù di processi di insorgenza di istituzioni e pratiche, piuttosto che dedicarsi a esercizi di costruttivismo politico. E tuttavia possiamo concludere l'esame dei quattro aspetti che connettono globalizzazione e democrazia considerando un'ipotesi che è stata recentemente avanzata da Alessandro Pizzorno. Si può dire che i valori di cui è stata espressione, nel tempo alle nostre spalle della costellazione nazionale, la democrazia pluralistica e rappresentativa sembrano, nel quadro mutato, essere soprattutto realizzabili in una gamma di impegni per cause collettive o fini collettivi in ogni caso *extra-statali*: si tratta o di cause localistico-populistiche (potenzial-

mente anti-democratiche, se trionfanti) o universalistico-planetary. Nel primo caso, siamo in presenza dell'effetto di globalizzazione su identità collettive per dir così minacciate; nel secondo caso, siamo in presenza dell'effetto di globalizzazione su movimenti collettivi in cui l'impegno normativo è soprattutto sostenuto dall'immagine della potenziale appartenenza a una cittadinanza universale e, quindi, mira alla formazione di una inedita identità collettiva da costituire e di una più inclusiva cerchia di mutuo riconoscimento. (Scelte del primo e del secondo tipo sembrano motivare in un equilibrio instabile e precario l'azione collettiva di contestazione della galassia dei popoli di Seattle.) Le scelte di devozione universalistiche del secondo tipo sono, secondo Pizzorno, un segnale del fatto che persone che provano insieme il senso di ingiustizia a proposito del fatto dell'oppressione dai molti volti che tocca vite di *altre* persone qua e là per il mondo, si muovono come nell'ipotesi dell'obbedienza a un virtuale sistema normativo dell'umanità da costruire, quasi *anticipando* in tal modo la futura validità positiva di alcune sue norme e sin d'ora conformandosi attivamente a esse.

I *prolegomena* a una teoria della giustizia senza frontiere si connettono in questo senso preciso alle ragioni dell'*anticipazione* di possibili validità future. Questo, e nient'altro, suggerisce l'adozione della prospettiva dell'utopia ragionevole: la prospettiva che mette a fuoco la tensione tra fatti e valori e ci orienta nel definire principi di azione che mirano a «ciò che è bene accada», come ci ha insegnato Mario Albertini. A essa corrisponde la persistente lealtà ai valori universalistici di cui è stata, *almeno in parte*, espressione la democrazia di cui siamo eredi. Quella democrazia che, cammin facendo, dovremmo poter onorare nelle forme e nei modi del mutamento, nelle circostanze dei cantieri, dove i lavori sono sempre in corso, che usiamo chiamare storia: quella storia, come ha osservato Jean-Pierre Vernant, che esiste precisamente perché le cose diventano altre rispetto alle cose vissute o previste.

* Nei sette paragrafi che seguono riformulo argomenti esposti nella *Introduzione a La bellezza e gli oppressi. Dieci lezioni sull'idea di giustizia*, Milano, Feltrinelli, 2002.

Il ruolo dei federalisti

FRANCESCO ROSSOLILLO

Premessa.

Albertini ha dato un contributo essenziale a tutti gli aspetti della teoria del federalismo. Ma uno dei più importanti riguarda il ruolo del MFE nel processo di unificazione europea. Si tratta del resto di un tema che non poteva non occupare un posto preminente nella riflessione di Albertini, la cui caratteristica essenziale è sempre stata quella di essere teorico-pratica, cioè di essere portata avanti in vista dell'azione e di essere in un certo senso azione essa stessa. Per questo era inevitabile che il tema del compito storico del Movimento e del profilo morale e politico di coloro che erano chiamati a realizzarlo, cioè dei suoi militanti, occupasse un posto cruciale nel suo pensiero.

Il processo e il ruolo dei federalisti.

Il processo di unificazione europea è stato e continua ad essere un evento di portata storica incalcolabile, e tale rimarrebbe anche se esso dovesse concludersi con un fallimento. Esso ha mutato, almeno in parte, l'equilibrio mondiale, ha dato un impulso irresistibile allo sviluppo economico europeo trasformando la struttura dell'economia del continente, o comunque della sua parte occidentale, ha orientato il comportamento delle forze politiche e ha alterato la situazione di potere all'interno degli Stati, ha cambiato profondamente la mentalità dei cittadini, è stato all'origine di quel fatto straordinario che è stato la creazione della moneta europea. Esso ha quindi mosso forze di enorme portata e schierato interessi imponenti. Di fronte ad un processo di questa importanza è legittimo chiedersi se un Movimento che conta in Italia e in Europa poche migliaia di iscritti e poche centinaia di militanti possa aver giocato e possa ancora giocare un ruolo abbastanza rilevante da giustificare l'impegno di coloro che portano avanti la sua battaglia.

Il problema della libertà nella storia.

Si tratta di un problema legato a quello della libertà nella storia. Si deve ricordare a questo proposito che le storie sono molteplici, e che in alcune di esse, e in particolare nella storia della cultura, al di là di alcuni evidenti condizionamenti storico-sociali, la libertà degli individui o di piccoli gruppi ha uno spazio enormemente superiore a quello che essa ha in altre storie, e in particolare nella storia politica e delle istituzioni. Ma noi stiamo parlando proprio di questa. E nella storia politica e delle istituzioni, gli individui, o i piccoli gruppi, non possono, *in condizioni normali*, influire sul corso degli avvenimenti. Gli individui e i piccoli gruppi sono inseriti in un quadro di potere che condiziona tutti gli aspetti pubblici della loro vita. Essi sono inevitabilmente in balia di forze impersonali immensamente più grandi di loro e non possono far nulla per orientarne la direzione. Gli stessi grandi leader non fanno la storia, ma sono fatti da essa. Esiste quindi una tendenza delle istituzioni esistenti ad autoperpetuarsi, perché esse detengono il potere, mentre coloro che sono soggetti ad esse non dispongono delle risorse necessarie per creare un potere alternativo.

La crisi.

Eppure la storia è caratterizzata da una serie di radicali trasformazioni istituzionali. Si tratta quindi di capire, ed era questa una delle principali preoccupazioni di Albertini, come questo può accadere, cioè qual è l'origine del cambiamento, pur in presenza di un enorme squilibrio di forze a favore dell'ordine costituito. La risposta di Albertini era che le grandi trasformazioni hanno sempre la loro origine nel fatto che l'evoluzione del modo di produrre rende col tempo obsolete e inadatte al governo della società le istituzioni che erano nate in uno stadio precedente per governare una rete di rapporti che si trovava ad un precedente livello di sviluppo. Quando ciò accade, le istituzioni perdono la capacità di decidere perché la loro struttura o le loro dimensioni (o l'una e le altre) non corrispondono più alla natura dei problemi che esse devono affrontare. Esse si scollano dal consenso dei cittadini sul quale si fonda il loro potere. In queste fasi le irresistibili forze impersonali della storia si paralizzano a vicenda, e cessano per ciò stesso di essere tali. Si tratta dei momenti di cui parla Burkhardt, nei quali l'ordine costituito si affloscia e il potere si disgrega e si diffonde. In questi momenti non agisce più la logica deterministica delle fasi normali, ma si apre nella storia di questa o di quella

regione del mondo (spesso per richiudersi assai presto), una finestra di libertà. Senza le crisi non vi sarebbero quindi cambiamenti nei grandi equilibri di potere. Ma le crisi non bastano. Le istituzioni esistenti infatti non riescono a risolverle da sole instaurando un ordine più avanzato, perché esse sono nate per governare un certo tipo di equilibrio, cioè, nel caso del processo di integrazione europea, per gestire il potere degli Stati esistenti e non per superarlo. Inoltre, a parte l'eventualità di una guerra, le vecchie istituzioni conservano a lungo la capacità di dare alle contraddizioni del processo, di mano in mano che esse si manifestano, in assenza di una iniziativa innovativa, risposte precarie e provvisorie, ma sufficienti a rinviare indefinitamente nel tempo il collasso definitivo, anche se ciò avviene al prezzo del ristabilimento del vecchio equilibrio ad un livello sempre più basso. Questo accade anche nel caso del processo di unificazione europea, nel quale si manifesta una profonda discrasia tra la dimensione continentale dei problemi e quella nazionale (anche se parzialmente mascherata da una facciata europea) delle istituzioni, ma nel quale i momenti di difficoltà sono sempre stati superati con soluzioni che, pur essendo fragili e parziali, hanno comunque consentito agli Stati di conservare la loro debole sovranità. Occorre quindi che nel quadro si inserisca un altro fattore.

L'avanguardia.

Questo fattore è costituito dall'azione di iniziativa e di preparazione di una minoranza rivoluzionaria che si caratterizzi per la sua vocazione ad occuparsi esclusivamente del problema che ha provocato la crisi, e quindi, nel nostro caso, del problema dell'unificazione politica dell'Europa e non della gestione del potere nazionale; e che, proprio per questo, sappia suggerire la soluzione giusta al momento giusto. Questa minoranza, nel momento della crisi, può diventare decisiva, perché in una situazione di decomposizione del potere, e nel generale disorientamento che ne deriva, le sue parole d'ordine, che prima rimanevano inascoltate, trovano da sé i loro canali di diffusione, quale che sia la forza dei gruppi che le hanno formulate, e diventano il catalizzatore di nuove alleanze, e quindi della creazione di nuovi regimi, o addirittura di nuovi popoli. Ciò significa che nelle fasi di crisi acuta la verità diventa potere, mentre ciò non accade nelle fasi normali.

L'avanguardia nei periodi di normalità.

Resta il fatto che, perché un'avanguardia rivoluzionaria possa inter-

venire efficacemente in tempi di crisi, essa deve esistere fin da prima, cioè in tempi di normalità. Per tempi di normalità si intendono quelli in cui la crisi si delinea come crisi *storica*, ma non è ancora diventata crisi *acuta*. Queste non sono ancora le fasi nelle quali le forze impersonali della storia si paralizzano a vicenda e aprono fasi di libertà *oggettiva*, ma sono quelle di preparazione, nelle quali le istituzioni che rispecchiano l'ordine vecchio, pur incominciando a cedere sotto il peso della loro inadeguatezza, riescono ad adattarsi e a dare l'impressione di mantenere la loro solidità, e quindi non lasciano alcuno spazio apparente alle minoranze rivoluzionarie. Ma queste ultime possono nascere e sopravvivere perché, al di là di tutti i condizionamenti esercitati dalle forze impersonali della storia, cioè dal modo di produrre, dagli equilibri di potere, dall'assetto istituzionale, la libertà non può essere soppressa come *scelta soggettiva*: e quindi esiste sempre la possibilità che alcuni uomini liberi si incontrino, e formino gruppi motivati unicamente dalla consapevolezza della natura della situazione storica del loro tempo e dalla volontà di cambiarla, a dispetto dell'isolamento, della mancanza di mezzi finanziari e di potere.

L'autonomia.

La scommessa della vita di Albertini è stata appunto quella di dar vita ad 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. La caratteristica essenziale di questo gruppo doveva essere l'*autonomia*. Nel sottolineare questa esigenza Albertini faceva spesso riferimento ad un passo del capitolo VI del *Principe* di Machiavelli. Per Machiavelli è decisivo osservare se gli innovatori «stanno per loro medesimi o se dependano da altri; cioè, se per condurre l'opera loro bisogna che preghino o vero possono forzare. Nel primo caso capitano sempre male e non conducano cosa alcuna; ma quando dependano da loro proprii e possono forzare, allora è che rare volte periclitano». Il problema dei rivoluzionari è quindi per Machiavelli quello di «stare per sé medesimi», cioè di non dipendere da nessuno, anche se il gioco degli interessi, l'assetto istituzionale e le ideologie dominanti inducono a seguire la via della facilità e a schierarsi lungo le linee di divisione create dall'ordine esistente.

L'autonomia per Albertini doveva essere politica, organizzativa e finanziaria. L'autonomia politica significa la completa indipendenza dai partiti e l'adozione, nel giudizio sulla situazione storica, del punto di vista

del popolo europeo, cioè di un'entità ideale che non esiste ancora, anziché di quello dei popoli nazionali. L'autonomia organizzativa era stata identificata da Albertini nella figura del militante a tempo parziale, che vive *per* la politica, ma non *di* politica, cioè che assicura la propria sopravvivenza con il proprio lavoro e non è pagato per fare il federalista. Grazie a questa formula è stato possibile evitare, nella fase di formazione politica e morale del Movimento, che uno o più funzionari a tempo pieno, per di più costretti ad adeguarsi alle posizioni del potere esistente dalla necessità di promuovere la propria carriera, si appropriassero del MFE e ne provocassero la degenerazione burocratica e la paralisi politica. L'autonomia finanziaria infine aveva lo scopo di evitare che il Movimento in quanto tale dipendesse per la propria sopravvivenza da fonti di finanziamento esterne, che ne avrebbero condizionato l'azione e le posizioni e corrotto i militanti. Il mezzo per la realizzazione di questo fine, che Albertini riteneva essenziale, era l'autofinanziamento, cioè il pagamento di tasca propria da parte dei militanti delle spese necessarie all'esistenza del Movimento (senza che ciò pregiudicasse la possibilità di finanziamenti *ad hoc* per azioni specifiche).

Albertini non si è mai nascosto la grande difficoltà del compito di mantenere a lungo in vita una scintilla di libertà in periodi storici nei quali la crisi si prepara, ma non è attuale. Egli sapeva che il fatto di dover lottare contro tutto e contro tutti per sopravvivere rendeva il Movimento una creatura assai fragile. Ma sapeva anche che gli stessi fattori che determinavano la sua fragilità facevano anche la sua forza. Trovare, consolidare e, nella misura del possibile, allargare, un gruppo di uomini liberi sarebbe stato difficile, e la loro libertà sarebbe stata sotto la minaccia costante del suo contrasto con l'interesse personale, del conformismo, della prevalenza dell'ottica del presente su quella del futuro. Ma la stessa libertà, finché fosse durata, sarebbe stata anche la garanzia dell'impossibilità, da parte di chiunque, di condizionare il Movimento con gli strumenti del potere, dell'ideologia e del danaro.

Il trasferimento della sovranità e i piccoli passi.

In conclusione, è opportuno mettere in rilievo tre corollari relativi alla strategia e alla fisionomia del MFE che discendono da quanto si è detto. Il primo è che l'unificazione politica dell'Europa, in quanto sarà la conseguenza di un momento di crisi acuta, non sarà un processo progressivo, ma un evento traumatico di breve durata. Si tratta evidentemente di un avvenimento che deve essere preparato (lo stesso Albertini aveva deline-

ato la teoria del «gradualismo costituzionale» e si era battuto per la realizzazione di alcune importanti tappe di avvicinamento, come l'elezione diretta del Parlamento europeo e la realizzazione della moneta europea), ma che non toglie al trasferimento della sovranità il suo carattere di salto rivoluzionario. A questa conclusione è strettamente legato il carattere rivoluzionario dello stesso Movimento, per il quale qualsiasi illusione riformista, in quanto fondata su di un'analisi radicalmente falsa del processo, sarebbe fatale. L'idea che l'unificazione politica dell'Europa si realizzi attraverso un processo progressivo, cioè attraverso una serie di piccoli passi, senza crisi e senza scosse, è inconciliabile con le premesse e non trova conferma nella storia. Essa costituisce soltanto l'alibi per *non* fare l'Europa, per dare ai cittadini l'illusione che si avanzi senza mettere in gioco l'esistenza degli Stati nazionali.

La visibilità, il movimento di massa e la talpa.

Il secondo corollario riguarda la visibilità del Movimento, la sua capacità di trasformarsi in un movimento di massa. Albertini ricordava con insistenza la figura della talpa hegeliana che, senza che alcuno se ne avveda, scava gallerie sotto l'edificio del potere, fino al momento in cui questo, minato nelle sue fondamenta, crolla di colpo sotto il proprio peso. Prima del sopraggiungere della crisi, quella del Movimento rimane un'azione di preparazione, che non incide immediatamente sulla situazione di potere e sull'assetto istituzionale, anche se ne corrode le basi, e quindi è condannata ad una relativa invisibilità. Il destino del Movimento è quindi quello di rimanere un'organizzazione di pochi. Questa situazione è inevitabilmente difficile da vivere. Il lavoro sotterraneo di scavo è lungo e faticoso, e non offre compensi materiali. Molti sono quindi indotti a cercare la luce venendo a patti con il potere esistente e cercando piccoli effimeri successi. Ma così facendo essi negano l'ispirazione originaria che costituisce la ragion d'essere del Movimento e mettono in pericolo la sua sopravvivenza. Ci si chiede spesso di promuovere mobilitazioni di massa, come se fossimo un'organizzazione di potere. In realtà non lo siamo, o quantomeno non lo siamo nel senso tradizionale del termine, e fino al momento della crisi non potremo fare che mobilitazioni simboliche, che diano una testimonianza della nostra presenza. Se e quando le masse si mobiliteranno per l'unificazione federale dell'Europa, l'Europa sarà fatta, e il Movimento avrà esaurito la sua funzione politica, anche se non la sua missione ideale.

La verità come potere.

Il terzo corollario riguarda la natura stessa dell'azione politica dei federalisti. Albertini pensava che, se la verità è destinata ad essere la nostra fondamentale risorsa di potere, la ricerca della verità diventa una parte essenziale della nostra azione. E' vero che potere e verità coincidono pienamente soltanto al limite, e che quindi il conflitto tra l'uno e l'altra non può oggi essere del tutto soppresso, anche nel più nobile degli impegni rivoluzionari. Così come è vero che anche i movimenti rivoluzionari devono fare i conti con i limiti della natura umana, con le sue insufficienze e le sue bassezze. Ma un movimento rivoluzionario può avere successo soltanto se non dimentica che comunque la verità è il suo principale strumento, che la vittoria della rivoluzione è la vittoria, anche se largamente parziale e imperfetta, della verità e che il fondamento dell'azione rivoluzionaria è la comprensione del proprio tempo e delle sue contraddizioni.

La costituzione economica europea

TOMMASO PADOA-SCHIOPPA

Ringrazio gli organizzatori di questo Convegno per avermi invitato a parlare. E' mio fratello Antonio che dovrebbe essere qui presente, per tenere oggi una relazione in memoria di Mario Albertini, perché è da lui che sono venuti — nella nostra famiglia e in me — l'interesse e la passione per la causa europea; ed egli è quello che ha conosciuto e frequentato per anni Albertini, istituendo con lui anche quel mio collegamento, indiretto, che mi conduce a essere qui oggi.

1. Se posso dire qualcosa di «vissuto» sulla figura di Albertini, è per dare testimonianza di quanto lontana possa giungere, rimanendo ancora ben forte, l'influenza di un uomo come lui, propagandosi verso persone che nella vita pratica hanno, come nel mio caso, fatto scelte professionali diverse, che non hanno partecipato direttamente alla militanza politica del Movimento federalista, e neppure al lavoro intellettuale che esso ha compiuto negli anni. Persone le quali tuttavia sentono che la loro azione nelle questioni europee, e forse addirittura il corso della loro esistenza, non sarebbe stato lo stesso se non ci fosse stata quell'influenza lontana eppure così profonda.

Conferma quanto dico un episodio di molti anni fa, che vorrei qui ricordare. Si tratta di un incontro alla Banca d'Italia, credo fosse l'anno 1977; un incontro in cui Alfonso Jozzo e Alberto Majocchi vennero al Servizio Studi della Banca — dove allora lavoravo — per parlare dell'ipotesi di rilanciare la questione monetaria quale obiettivo prioritario dell'impegno europeista. La mia prima reazione fu: lasciate perdere, i sistemi di cambio fisso li abbiamo provati, non funzionano, non vedo possibilità di riprendere la battaglia europea partendo dalla moneta. Roy Jenkins, allora Presidente della Commissione, non aveva ancora, nel discorso di Firenze poi divenuto famoso, proposto un'iniziativa europea in campo monetario.

L'idea che, per ispirazione di Albertini, venivate a sottopormi era in quel momento del tutto fuori moda, screditata tra gli esperti, considerata perdente. Con la presunzione che li contraddistingue, gli specialisti, me compreso, la consideravano incapace di decollare. Ebbene, bastò meno di un anno perché tutto il quadro si trasformasse. Lungo sentieri di riflessione non economica ma politica, con lo spirito profetico che lo contraddistingueva, in un territorio fortemente tecnico come la moneta e il cambio, Albertini era andato più lontano e aveva visto più chiaro degli specialisti.

Per quanto riguarda la mia vita, quell'episodio avviò a confluenza le convinzioni europeiste, coltivate fin dall'adolescenza, con l'attività in campo monetario, scelta quale professione. Meno di due anni dopo mi sarei trovato, come funzionario della Commissione, impegnato nell'avvio del Sistema monetario europeo e da allora il farsi della moneta europea ha occupato il centro della mia attività per quasi un quarto di secolo. Ma l'episodio è stato anche un insegnamento: se ci fossero lezioni definitive di umiltà — e non ci sono, perché l'aggettivo «definitivo» mal si adatta all'espressione «lezione di umiltà» — per me questa ne sarebbe stata una. Quella vicenda m'insegnò a diffidare della mia stessa specializzazione tecnica, indicando una volta di più che, intesa nel modo giusto, la politica vede più lontano della tecnica. Non avremmo oggi l'Unione monetaria se i politici non avessero visto più lontano dei tecnici; non avremmo il Trattato di Roma se Adenauer avesse dato retta al suo ministro dell'economia Erhardt.

Devo dire che, pur giuntimi in questo modo indiretto, i pensieri e i concetti fondamentali che originano dal Movimento federalista e da Albertini continuano ad essere gli *strumenti concettuali* con i quali penso alle questioni europee, allo stesso modo come il *manuale per l'azione* mi viene dalle Memorie di Jean Monnet, e in parte dalle memorie di Altiero Spinelli. E' da notare come in un caso la fonte siano gli scritti — quelli di Albertini — spesso di carattere teorico, certamente non autobiografici, non marcati dalla forma delle memorie, mentre nel campo dell'azione sono memorie — di Spinelli e di Monnet — quelle che costituiscono una guida per il momento dell'agire.

2. Per molto tempo l'Europa procedette «con il volto mascherato». Ricordo Jacques Delors usare questa immagine (*l'Europe avance le visage masqué*) quando si scriveva il Rapporto sull'unione monetaria, che porta il suo nome: «Qui non ci possiamo più nascondere, se facciamo la moneta unica c'è un solo modo di farla, e consiste nel dotarsi di una

nuova moneta con la sua Banca centrale». Perché «volto mascherato»? Perché le cose che, in campo europeo, si sono realizzate davvero quasi sempre si sono fatte minimizzandone l'importanza, attraverso quella dissimulazione virtuosa che è uno degli strumenti fondamentali della politica. E il motivo è semplice: tolta l'opinione pubblica (e non è poco), gli avversari dell'Europa erano, e sono, più forti dei fautori dell'Europa; quindi bisognava minimizzare.

Di un bell'esempio fui testimone diretto a Roma nell'ottobre del 1990. La Presidenza italiana — Primo Ministro era Giulio Andreotti — riuscì a far riprendere l'intera sostanza del Rapporto Delors nelle conclusioni del Consiglio europeo. La mattina del giorno in cui quelle conclusioni dovevano essere approvate dai capi di Stato e di governo, fu lo stesso Andreotti a riaprire, in una riunione della delegazione italiana, una questione che pareva ormai chiusa. C'era un passaggio che parlava di «moneta comune». Si era discusso per settimane se dire «moneta comune» o «moneta unica». Ci eravamo battuti perché si scrivesse «moneta unica» e non c'era stato verso di convincere gli altri paesi. Egli disse: «Che vuol dire moneta *comune*? Mettiamo moneta *unica*. Voi mi dite di averci già provato senza riuscirvi? Non importa, ne parlo io con Kohl». Cosa che egli fece poco dopo. Dopo di che, nella riunione formale, lesse il testo delle conclusioni frase per frase, raccogliendo il consenso dei colleghi. Arrivato alla parola «unica», un puntiglioso Primo Ministro disse: «Come mai 'unica'? Non avevamo deciso per 'comune'?». Andreotti non disse nulla, fece solo un piccolo gesto allargando le mani e stringendo le labbra come per dire: «E che importa, non staremo qui a discutere di piccole cose». Il testo passò.

Il filone che potremmo chiamare monnettiano-funzionalista dell'europeismo consiste anche in questo, nell'avanzare col volto mascherato, per fare cose che appaiono limitate, come gestire insieme il carbone e l'acciaio, cose relativamente modeste, che tuttavia sono parte di un disegno più grande, di un progetto del quale possiedono la qualità, se non la quantità. Filone molto diverso da quello di Spinelli, di Albertini, del Movimento federalista. I due filoni si sono addirittura combattuti, si sono capiti solo molto tardi e non è detto che ancora oggi sempre si capiscano. Non dimentichiamo che molti federalisti hanno addirittura avvertito il Trattato di Roma; un'altra lezione di umiltà, perché anche gl'idealisti della politica possono diventare prigionieri di una loro tecnica.

Ora siamo entrati in una fase in cui avanzare col volto mascherato non è più possibile. Forse vi siamo entrati da quando c'è l'euro, forse da quando la Convenzione per il futuro dell'Unione europea ha iniziato i

suoi lavori. Ma è stato soprattutto col discorso del Ministro degli Esteri tedesco Fischer all'Università Humboldt che, secondo me, è avvenuto un cambiamento importante. Perché? Perché in quel discorso Fischer pose il problema del punto d'arrivo; una grande novità, giacché caratteristica del sistema funzionalista era il procedere passo per passo senza definire una meta finale. Si diceva: «Facciamo *questa* cosa, una cosa che serve, che ha in sé gli ingredienti dell'utilità, senza domandarci quale sia il punto d'arrivo». Fischer ha compiuto l'atto, scandaloso per un Ministro degli Esteri ma non per un federalista, che consiste nel dire: «Qui dobbiamo discutere del punto d'arrivo, del punto conclusivo».

Non deve sorprendere che, dopo quell'atto scandaloso, la discussione si sia accesa in maniera fortissima, che sia diventata, sotto certi profili, più difficile e più confusa. E' accaduto che la dissimulazione, che esiste sempre quando si deve agire e quando sono in gioco cose importanti, si sia sparpagliata su tutti i temi della discussione, abbia inquinato la terminologia, fino al punto che non si sa più esattamente che cosa significhino espressioni quali «Stato», «federazione», «federazione di Stati nazionali» e via dicendo. Ormai, se non si parla in termini molto concreti, il vocabolario stesso, invece di chiarire, confonde.

La prima parola da chiarire è «costituzione», una parola che nel dibattito europeo viene ormai usata con grande disinvoltura. Forse l'hanno usata per primi e di più coloro che vogliono *meno* Europa, o il *minimo* possibile di Europa. «Costituzione», così come «sussidiarietà», è termine usato in senso minimalista, ed è curioso che, invece, la parola che davvero contiene in sé l'idea di un governo minimo, la parola «federazione», venga spinta verso interpretazioni opposte al suo vero significato, assunta come sinonimo di uno Stato giacobino e accentratore.

E' probabile che la Convenzione presieduta da Giscard d'Estaing ragioni in chiave di costituzione; e le osservazioni che svolgerò si pongono nella luce dei lavori della Convenzione. Gli assetti futuri dell'Europa si determineranno nei prossimi dodici mesi, in un modo o in un altro. E' difficile, secondo me, che se la Convenzione fallisce il suo compito, si possa evitare una crisi gravissima di quel processo di integrazione che, con alti e bassi, rallentamenti e accelerazioni, è in atto da 50 anni. E' possibile che la Convenzione fallisca il suo compito; ma è anche perfettamente possibile che essa segni il passaggio decisivo all'unione.

3. Oggi le tematiche che appartengono alla mia professione — vale a dire le questioni monetarie e di politica economica — non sono più il

cantiere aperto dell'Europa. Quelle tematiche sono ormai la parte già costruita dell'Europa. Perciò mi trovo io stesso ad osservare i lavori della Convenzione più da lontano di quanto abbia osservato molti dei passi compiuti negli ultimi vent'anni per costruire un'Europa unita. Come osservatore a distanza, ho un certo numero di desideri riguardo al lavoro della Convenzione: li enumererò tutti brevemente, e poi spiegherò più in dettaglio il primo di essi.

Il primo desiderio è che la Convenzione si occupi delle cose giuste e che tralasci ogni questione che, pur importante nell'ordinario svolgersi degli affari di governo, non sia tuttavia essenziale per dar vita a una costituzione europea. Desidero, in altre parole, che la Convenzione si occupi di questioni fondamentali di natura istituzionale e costituzionale, adatte al carattere straordinario della sua composizione e del suo mandato. Faccio due esempi. Molto spesso si sente dire, parlando della Convenzione e delle questioni europee, che essa dovrebbe riformare le procedure di voto del Consiglio direttivo della Banca Centrale Europea, oppure modificare l'una o l'altra clausola del Patto di stabilità e di crescita. Ebbene, io spero vivamente che la Convenzione *non* si occupi di queste faccende e che concentri i suoi lavori sulle questioni che normalmente debbono dar luogo a una norma costituzionale. Naturalmente, non sappiamo ancora come la Convenzione lavorerà, e non possiamo certo dare per scontato che essa si applichi veramente a scrivere una costituzione; vi è il rischio che — per così dire — essa voli basso, alla quota delle questioni legislative ordinarie anziché a quella delle norme costituzionali. Per quasi tutte le sedi di decisione una delle prove fondamentali è la scelta del livello delle decisioni da prendere; non la prova del prendere buone decisioni, bensì quella del decidere sulle cose giuste.

Il secondo desiderio è che la Convenzione costruisca su quello che c'è, che non inventi un'Europa completamente diversa da quella che siamo venuti edificando in mezzo secolo, che non riparta da zero. A chi si occupa da tempo di cose europee appare indispensabile la salvaguardia di quello che nel linguaggio europeo si chiama l'*acquis*, il progresso già realizzato. Per altri, tuttavia, il valore dell'*acquis* non è affatto ovvio, vi sono continuamente nuovi venuti nelle cariche di governo nazionali, nelle istituzioni europee, nelle funzioni di commentatore e di interprete, nuovi venuti per i quali il legittimo impulso a ripensare l'Europa criticamente e senza preconcetti è spesso accompagnato da una certa insofferenza per la complessità e la lentezza della macchina europea: la stessa Convenzione annovera tra i suoi cento componenti molte persone che,

per età, per provenienza geografica, per formazione politica, sanno molto poco dell'Europa.

Il terzo desiderio è che la Convenzione proponga un'architettura istituzionale unitaria per l'Unione europea. Un'architettura unitaria c'è stata fino al Trattato di Maastricht, e lì si è rotta. Il Trattato di Maastricht ha introdotto la moneta unica, ma ha anche realizzato una costruzione a tre pilastri che è contraddittoria e pericolosa. Contraddittoria, perché mentre la costruzione dell'Unione economica e monetaria (il primo pilastro) era fondata su una combinazione tra elementi sovranazionali ed elementi intergovernativi, quella del secondo e del terzo pilastro era interamente intergovernativa. Pericolosa, perché non è affatto detto che il pilastro forte trasmetta la sua forza a quelli deboli; non è affatto da escludere che succeda il contrario. E' molto difficile elaborare una costruzione unitaria, ma è indispensabile che ciò sia fatto adesso.

Quarto mio desiderio è che sia abolito lo strumento del veto. La distinzione fra l'unione e la divisione è l'accettazione di rimanere uniti anche quando non si è d'accordo. Alla fine tutta la differenza tra fare l'Europa unita e rimanere nella retorica vuota dell'europeismo di maniera si riduce a questo. Non è un caso che de Gaulle abbia rotto su questo punto, che la Gran Bretagna non accetti l'abbandono del veto. La differenza fra l'essere uniti e il non esserlo, tra l'esistenza e l'inesistenza di un'unione è l'accettazione di una qualche forma di principio maggioritario nel decidere. Infatti, solo con l'accettazione di quel principio si è pronti ad accettare una decisione unitaria anche quando non è quella che si preferirebbe. Questa è l'essenza stessa di un'unione, secondo me.

Quinto desiderio (e forse, se la Convenzione vincerà la sua sfida, il segreto del successo starà nella realizzazione di questo desiderio) è che nella Convenzione scocchi la scintilla dello spirito assembleare, anziché quella del negoziato tra paesi. Bisogna che i membri della Convenzione si sentano vincolati esclusivamente alla dichiarazione di Laeken, che non abbiano referenti, che non siano lo strumento di nessuno, che non lascino prevalere in sé il connotato nazionale, o di partito, o istituzionale. Che siano parlamentari o membri di governo, esponenti dell'opposizione o della maggioranza, spero che i convenuti si comportino da persone libere, che ragionano secondo il proprio giudizio e propongono qualcosa per l'Europa. Le poche indicazioni che abbiamo sulla fase iniziale dei lavori della Convenzione danno qualche speranza. Lo scoccare della scintilla dello spirito assembleare è la condizione fondamentale. E' nel momento in cui essa scoccò che la Convenzione di Filadelfia diventa la Costituente degli Stati Uniti d'America, che gli Stati generali francesi diventano gli

Stati generali: la scintilla scocca quando un consesso di persone investite di un compito politico si riduce, per così dire, a un'assemblea di *persone* e non a un'assemblea di *rappresentanti* di Stati, siano gli Stati generali, o gli Stati della Confederazione americana.

4. Veniamo ora al tema della costituzione economica europea. Per questo tema vale, a mio giudizio, soprattutto il primo dei cinque desideri che ho formulato, il desiderio che la Convenzione si occupi dei problemi giusti. Mi spiego. Se la Convenzione si occuperà dei problemi giusti, essa dirà che la costituzione economica europea sostanzialmente esiste già, e che quindi *non* è di questioni economiche che essa si deve in primo luogo interessare. Non è detto che questo avvenga. Sentiamo dire spesso, infatti, anche da fonti molto autorevoli: abbiamo fatto il governo della moneta, ora dobbiamo fare il governo dell'economia. Vi è, in altre parole, una tendenza a scavare ulteriormente il terreno dell'economia, pensando che la costruzione europea debba proseguire su quel terreno.

Con questa premessa, vorrei formulare e brevemente argomentare quattro proposizioni.

Primo: per l'economia, inclusa la moneta, il processo costituente europeo è sostanzialmente compiuto. Vediamo perché. Innanzitutto penso che sia legittimo, da un punto di vista sostanziale, usare il termine costituzione. Per la vita economica esiste un complesso di regole e di norme europee che sono più forti delle leggi e dei poteri nazionali. Questi sono soggetti alla regola europea, non solo scritta nel Trattato, ma anche nelle direttive e nelle altre fonti normative dell'Unione. Ciò è particolarmente vero nel caso dell'Italia. E' noto che molti punti lasciati indeterminati dalla parte economica della nostra Costituzione sono stati scritti deliberatamente dalla Costituente in forma tale da prestarsi a interpretazioni diametralmente opposte, tanto da essere compatibili con sistemi economici alternativi, da un'economia di mercato a un sistema di pianificazione di tipo sovietico. Quelle ambiguità o incertezze sono state risolte o chiarite dalla costituzione europea. Solo leggendo congiuntamente la Costituzione italiana e quella europea si ricava una costruzione economicamente non ambigua.

Com'è costruita la costituzione economica europea? L'istituzione e la disciplina dei poteri pubblici sono il compito di ogni costituzione. Si può dire, in sintesi, che la costituzione economica europea può essere rappresentata come una matrice nella quale quattro grandi politiche si combinano con quattro livelli di governo. Di ciascuna politica essa assegna la competenza a uno (o più) livelli di governo. Le quattro

politiche riguardano la moneta, il bilancio, il lavoro, il mercato. I livelli di governo sono: europeo, nazionale e subnazionale (in quasi tutti i paesi vi sono in realtà due livelli sottostanti il governo centrale, uno regionale e uno municipale, ma il Trattato non entra in questa distinzione).

Il governo della moneta è una funzione europea. Il bilancio ha regole europee (enunciate nel Trattato stesso e nel Patto di stabilità), ma è — per il resto — una funzione in larga prevalenza nazionale. Infatti, se si osserva il totale della spesa pubblica in Europa, pubblica perché europea o nazionale o regionale o municipale, si constata che oltre il 95 per cento è spesa pubblica nazionale. La politica del lavoro e dell'occupazione non è competenza europea, se non in misura minima: essa è nazionale, di fatto è una competenza che i poteri nazionali addirittura delegano alle parti sociali, anche se la costituzione europea sarebbe perfettamente compatibile con qualche cambiamento in questo campo. La politica del mercato, infine, è prevalentemente europea. L'Europa garantisce l'unicità del mercato ma, purché essa sia rispettata, gli Stati possono fare quello che vogliono. Potremmo dire che possono danneggiare il proprio paese se lo vogliono, ma non possono danneggiare gli altri paesi neanche se vogliono.

Quella che ho qui brevemente riassunta è una costituzione, non solo per la forza giuridica e istituzionale dell'ordinamento che istituisce, bensì anche per la sua completezza. Prima del Trattato di Maastricht la Comunità europea non aveva una costruzione coerente di politica economica. La competenza per il governo della moneta era attribuita, come Luigi Einaudi aveva già osservato nel 1944, al livello sbagliato. La distribuzione delle altre funzioni di politica economica all'interno della matrice non era compatibile con la conservazione del potere nazionale in materia di moneta. Possiamo dire che il Trattato di Maastricht ha rimosso la contraddizione fondamentale che era emersa nel sistema comunitario all'inizio degli anni Settanta. L'ha rimossa con una soluzione più radicale di quella che era implicita nella mente degli estensori del Trattato di Roma, per i quali un sistema di cambi fissi faceva da sfondo e sostegno alla creazione di un mercato comune.

Tutto il percorso che va da Roma a Maastricht è, se osservato da un'angolazione monetaria, il percorso attraverso il quale la costruzione di Roma muove dal presupposto della permanenza del dollaro come vera moneta dell'Europa (perché tutte le monete erano agganciate al dollaro e la politica monetaria dell'Europa era perciò fatta a Washington), all'assunzione di una moneta propria e di una Banca centrale propria, passando per un lunghissimo periodo in cui la moneta europea non

era più il dollaro ma non era ancora una moneta propria, bensì il marco.

Lo stesso percorso può essere visto, più in generale, come il passaggio da una costituzione ispirata al modello delle relazioni economiche, commerciali, monetarie internazionali a una costituzione di tipo nazionale, in inglese si direbbe di tipo «domestico» (*domestic*). L'Unione si è gradualmente dotata del tipo di regole, di legislazione, di istituzioni, infine di assetto monetario, che sono tipici dell'economia interna di un paese sovrano. Queste osservazioni mi portano ad affermare che per l'economia il processo costituente europeo può dirsi compiuto.

Seconda proposizione: la costituzione economica europea è originale. Se noi compilassimo per gli Stati Uniti d'America, o per la Repubblica federale tedesca prima dell'euro, o per altri sistemi federali come il canadese o l'australiano, la stessa matrice che abbiamo usato per l'Unione europea, non troveremmo la stessa dispersione di funzioni di governo tra i diversi livelli di governo. Mentre, in Europa, relativamente poco è accentrato al vertice, nelle altre federazioni troveremmo una forte concentrazione a livello centrale della competenza di politica economica.

In particolare non troveremmo — in quelle altre federazioni — una peculiarità della costituzione economica europea, e cioè il fatto che a livello federale europeo, cui è attribuito il potere monetario, non è affidato il potere di bilancio. In materia di bilancio non è attribuito altro potere se non quello di impartire regole, come quelle dell'articolo 104 del Trattato e del Patto di stabilità, regole che sostanzialmente impediscono agli Stati di allontanarsi da una certa nozione di ortodossia fiscale e finanziaria. Le regole di bilancio europee tolgono la facoltà di violare la disciplina di bilancio, ma lasciano tutte le altre: ogni Stato è libero di darsi un bilancio grandissimo o piccolissimo, di indirizzare la spesa pubblica verso certe destinazioni o verso altre, di articolare la struttura della tassazione in un modo o in un altro. Potremmo dire che la costituzione di Roma-Maastricht in materia di politica di bilancio impedisce solo di fare politiche macroeconomiche squilibrate, ma non toglie agli Stati membri nessuna delle altre scelte fondamentali di politica di bilancio. Neanche impedisce loro di praticare politiche autolesioniste, per esempio ostili anziché favorevoli alla crescita.

Questa costituzione è, dunque, originale. Ritengo anche che la sua originalità non sia priva di significato e di qualità; si può dire che essa articoli le funzioni di governo dell'economia in un modo potenzialmente molto efficace. Per esempio, essa lascia un ampio spazio alla concorrenza tra le politiche, tra i sistemi nazionali, uno spazio che premia i migliori, consente la sperimentazione, permette di innescare effetti dimostrativi o

forme di emulazione. Non è detto che, da un punto di vista economico, sia bene accentrare fortemente nel bilancio del governo centrale le grandi cifre dell'entrata e della spesa. La costituzione economica europea è, in effetti, una buona costituzione, anche perché è coerente col principio di sussidiarietà.

Terzo punto: che la scrittura di una costituzione economica europea sia un processo sostanzialmente compiuto non significa che l'unione economica sia cosa fatta. Né esclude che restino da compiere importanti opere strutturali per la politica economica e per i pubblici poteri europei. Tantomeno significa che l'Unione economica e monetaria abbia già dato tutti i suoi frutti.

Una buona costituzione è solo l'inizio, solo la base, di un'azione efficace di politica economica. Una costituzione va poi attuata; bisogna imparare a vivere e a operare con essa; bisogna scoprirne e sfruttarne le potenzialità. La costituzione economica europea si è finito di scriverla nel '92, è stata ratificata un anno dopo, è in vigore dal '94. Dopo la sua entrata in vigore molto è stato fatto. Si è realizzata, per esempio, la moneta unica, che stava scritta nel Trattato, ma che nel corso degli anni '90 è stata messa in forse più di una volta, nonostante il Trattato fissasse una data finale per il suo inizio. L'attuarsi di una costituzione non è cosa automatica, né immediata. Anche la Costituzione italiana, del resto, si è realizzata poco per volta e alcune sue disposizioni si sono realizzate solo in molti anni o non sono ancora realizzate; la Corte costituzionale, per fare un esempio, è nata a metà degli anni '50; ed è un elemento non da poco nel sistema costituzionale italiano.

Del processo costituente europeo ho detto che è sostanzialmente compiuto, non che è compiuto al cento per cento perché in verità ci sono campi anche importanti, come la tassazione, in cui ancora oggi la regola dell'unanimità impedisce di prendere decisioni. Inoltre, la costituzione economica europea è certamente perfettibile. Ma se uno pensa alla Convenzione, e si chiede di che cosa essa si debba soprattutto occupare, allora credo si debba ritenere che se la Convenzione si proponesse in primo luogo di perfezionare ulteriormente il primo pilastro essa fallirebbe il suo compito.

Certo, sarebbe auspicabile che l'Unione avesse una capacità di politica di bilancio maggiore di quella odierna. Ma credo che quella capacità verrà come conseguenza dell'unione politica. Nessun paese si è dotato di un bilancio, per esempio, superiore al 3 o al 5 o al 10 per cento del prodotto lordo al solo scopo di avere una massa di manovra di politica economica. Il bilancio è cresciuto nelle dimensioni perché le funzioni

attribuite all'Unione erano divenute sempre più importanti. La via per acquistare una capacità di politica fiscale europea superiore all'attuale, capacità che auspico per l'Unione, non è certo l'argomentazione di politica economica. Se c'è bisogno di beni pubblici europei questi si devono produrre in ragione della loro utilità intrinseca. Se così sarà, ci sarà come conseguenza più spesa pubblica europea; e se ci sarà più spesa pubblica europea, ci sarà un bilancio le cui dimensioni incidono, dal punto di vista macroeconomico, sull'economia europea; ci sarà allora una politica fiscale europea.

I tempi necessari per far maturare i frutti della costituzione economica europea che già abbiamo — possibilmente frutti sani, non frutti malati — potrebbero essere lunghi. Però l'esperienza di questi anni induce, secondo me, a un certo ottimismo. La moneta si è realizzata sebbene ci siano stati momenti in cui tutte le Banche centrali, tutti i governi, tutti i ministri delle finanze dicevano che in fondo si sarebbe potuto rimandare di due anni. Una sola persona in Europa diceva che non si poteva rimandarne la data di avvio, ed era il Cancelliere della Repubblica federale tedesca; bastò la straordinaria fermezza di una persona perché la tentazione del rinvio venisse respinta.

Allo stesso modo, oggi stanno maturando altre conseguenze della costituzione economica europea. Il processo detto «di Barcellona», prima detto «di Lisbona», attraverso il quale tutti i Consigli europei cercano di rafforzare la cooperazione europea nelle politiche economiche, è conseguenza dell'Unione monetaria. Si procede attraverso forme di cooperazione morbida che, per persone di formazione federalista, possono sembrare insoddisfacenti. Non si prendono decisioni vincolanti per la minoranza. Penso che, per i campi cui si applica, il sistema sia appropriato. E' difficile pensare che i ministri delle finanze si riuniscano e decidano un'espansione di bilancio, obbligando quello di loro che è contrario a seguire la decisione della maggioranza. E' altrettanto difficile che nel campo delle politiche del lavoro si possano prendere decisioni vincolanti per tutti. Il processo cui oggi assistiamo in campo economico è l'organizzazione dell'emulazione, il propagarsi delle esperienze migliori attraverso la forza dell'esempio. Non è un processo da sottovalutare. Allo stesso modo, nell'ambito italiano, la Conferenza delle regioni, una sede di tipo consultivo, ha un ruolo importantissimo, anche se è difficile che in quella sede la maggioranza delle regioni possa imporre la propria scelta alla minoranza.

Il quarto e ultimo punto che vorrei brevemente illustrare è questo: la costituzione economica che ho descritto fin qui è una parte fundamenta-

le dell'unione politica. L'unione politica è, sì, incompiuta; ma è iniziata. Molto spesso si dice: abbiamo fatto l'unione economica e monetaria, adesso dobbiamo fare quella politica. Da un lato questo è vero, ma, d'altro lato, l'unione economica è una parte fondamentale dell'unione politica. E lo è per almeno due ragioni. Primo, lo è per i suoi contenuti: in tutti i sistemi statuali che conosciamo, le questioni economiche di cui è oggi competente l'Unione europea sono larga parte del processo politico. E allora perché non sarebbe politica l'Unione europea, cui quelle competenze sono state assegnate? Secondo, lo è perché le istituzioni europee assegnatarie di quelle competenze sono istituzioni eminentemente politiche. E' politica una istituzione eletta direttamente dal popolo come il Parlamento europeo. E' politica la Commissione, un governo formato, anche se non tutti se ne sono ancora accorti, con una procedura che è praticamente identica a quella della formazione di qualunque governo di qualunque sistema parlamentare: ci sono l'elezione, un incarico, un voto di fiducia, una possibile sfiducia, esattamente come in tutte le democrazie parlamentari.

5. Voglio concludere riferendomi al secondo dei miei cinque auspici per la Convenzione: costruire su quello che esiste. Ritengo che la costruzione europea corra due grandi pericoli. Il primo pericolo è di ignorare quello che è stato già edificato. Il secondo pericolo è di credere che l'edificio sia già finito. Molto spesso si parla di Europa come se il discorso cominciasse oggi; molto spesso si ragiona come se l'Europa fosse cosa fatta e non ci fosse altro da aggiungere, anzi come se ci fosse qualcosa da togliere. Non dimentichiamo che la parola costituzione è stata rimessa in circolo da chi voleva togliere qualcosa e non da chi voleva aggiungere qualcosa. Se si legge il progetto di costituzione europea elaborato mesi fa dall'*Economist* si ha una dimostrazione lampante del secondo pericolo.

Se questi sono i due rischi, bisogna essere consapevoli del fatto che il cammino della Convenzione deve essere un cammino verso il completamento di una Unione *politica* che in misura non trascurabile è già stata edificata, che è stata edificata in modo pressoché completo per la sua parte economica.

Il federalismo dalla comunità al mondo.

LUCIO LEVI

L'eredità di Spinelli.

Nel tentativo di delineare la personalità intellettuale di Mario Albertini come teorico del federalismo, si impone il confronto con Altiero Spinelli, che è sicuramente molto più noto. Malgrado siano pochissime le persone che conoscono le sue opere, la storia, per vie sotterranee e in parte misteriose, ha riconosciuto a Spinelli il posto che spetta ai personaggi più significativi del secolo scorso. Per il fatto di essere l'autore principale del *Manifesto di Ventotene* e il fondatore del Movimento federalista europeo, è annoverato tra i padri fondatori dell'Europa unita.

Il merito maggiore di Spinelli è quello di avere portato il federalismo sul terreno dell'azione. Il federalismo è per Spinelli una priorità politica. Non è quindi una concezione accessoria al liberalismo, come era per i suoi maestri — Lord Lothian, Lionel Robbins e Luigi Einaudi — o al socialismo, come era per Barbara Wootton. Il federalismo si presenta come una vera e propria alternativa politica all'organizzazione dell'Europa in Stati sovrani. Si tratta in effetti di un'alternativa di Stato e non solo di governo o di regime.

Spinelli ha sviluppato l'autonomia del federalismo più di qualsiasi federalista precedente. L'ha sviluppata soprattutto sul terreno dell'azione. Egli ha elaborato una teoria dell'azione democratica per unificare un insieme di Stati. Come le personalità cosmico-storiche descritte da Hegel, Spinelli è un uomo di azione: il suo fine individuale ha coinciso per tutto il corso della sua esistenza con quello universale dell'unificazione europea. «Il concetto è proprio della filosofia. Gli uomini storico-universali non sono tenuti a conoscerlo, perché sono uomini di azione. Al contrario, essi conoscono e vogliono la loro opera, perché essa corrisponde all'epoca» (1). Queste parole di Hegel si adattano in modo straordinario all'opera di Spinelli.

Egli ispirava la sua condotta al modello dei pensatori antichi, che era guidata dalla ricerca della saggezza. *Come ho tentato di diventare saggio*

è il titolo del suo libro di memorie rimasto incompiuto. Come i filosofi antichi, i quali «modestamente si chiamavano philosophoi», pensava che della saggezza si potesse «essere solo amici, senza pretendere di possederla» (2). L'ideale della saggezza rappresenta la risposta tradizionale, dal taoismo alle filosofie stoica ed epicurea, al problema di fondare un atteggiamento attivo, nella vita più che nella storia, ispirato a principi morali.

Ecco qual è la sua interpretazione di questa antica visione del mondo: «La saggezza non esiste. Ci sono... infinite saggezze correlative all'infinita varietà dei materiali psichici di cui siamo fatti» (3). In altre parole, ci sono infinite verità quanti sono gli uomini. Secondo Spinelli non esiste un senso della storia, che colleghi la storia passata a quella futura in un disegno unico. Egli assegna a sé stesso il compito di fondatore di un nuovo Stato — la Federazione europea —, che è una creazione dal nulla, come è una creazione dal nulla quella del Movimento federalista europeo. Rispetto a questo evento egli così si esprime nella conclusione della prima parte del suo libro di memorie: «Sarei stato io a suscitare dal nulla un movimento nuovo e diverso per una battaglia nuova e diversa» (4).

Prima dell'Illuminismo (e delle rivoluzioni che esso ha ispirato), cioè prima dell'irruzione delle masse sulla scena della storia, non era concepibile un'azione collettiva volta a modificare la struttura dello Stato e a migliorare le condizioni della convivenza politica. Di conseguenza l'atteggiamento attivo verso la vita orientato da principi morali (appunto la saggezza) si risolveva in un fatto puramente privato. Con Spinelli ha fatto la sua apparizione nella storia una figura di leader politico del tutto nuova e adeguata all'era di rivoluzione democratica nella quale viviamo. Egli ha progettato e messo in atto un'azione democratica per l'unificazione di un gruppo di Stati: un obiettivo che tradizionalmente era affidato alla guerra.

Anche se talvolta avvertì l'esigenza di approfondire la teoria federalista (5), questo era un compito che superava le capacità di una sola persona, sia pure di un individuo dotato di un talento fuori del comune. Avendo deciso di concentrare ogni energia sull'azione per la Federazione europea, si comportò come se si potesse trovare la teoria federalista già elaborata nelle opere dei classici del pensiero federalista.

I fondamenti metodologici della teoria politica di Albertini: le scienze sociali e la filosofia della storia.

Albertini è un continuatore di Spinelli. Fu Spinelli il suo Pietro

Giordani, che di Leopardi disse: «*Inveni hominem*», ho trovato l'uomo. Spinelli scrisse di Albertini: «E' bene che ci sia nel MFE un tipo di Saint-Just» (6). Anche se ha dato contributi importanti all'approfondimento della teoria dell'azione federalista (un argomento di cui non mi occuperò in questa sede), Albertini ha sviluppato l'autonomia del federalismo soprattutto sul piano teorico. E' su questo terreno che superò il maestro. Gli approfondimenti teorici che gli devono essere riconosciuti si situano in due distinte sfere del sapere: le scienze sociali e la filosofia della storia.

Egli praticò in modo incomparabile quell'attitudine eccelsa che è la teoria. Era posseduto da questo demone, che ardeva in lui come un fuoco divoratore. Ciò che lo rese un uomo non comune è la tensione, che lo accompagnò per tutta la vita, a mettere la teoria al servizio dell'azione politica. Sotto questo profilo è un uomo moderno. Egli intese la scienza in termini operativi. Aveva la concezione moderna della scienza, che si fa risalire a Francis Bacon. Non è più l'astratta «*theoria*» di Aristotele. La scienza è potere di controllo tecnico della realtà, non solo della natura, ma anche della società. La conoscenza ha uno scopo eminentemente pratico: per usare le parole che Brecht mette in bocca a Galileo, «scopo della scienza è alleviare la fatica dell'esistenza umana» (7).

D'altra parte, Albertini è lontanissimo dall'idealismo ingenuo, che ignora il ruolo delle grandi forze impersonali, cioè delle strutture della produzione e del potere, nella storia. L'elaborazione culturale di Albertini si è sviluppata in stretta relazione con le scienze storico-sociali. Queste permettono, attraverso l'analisi delle strutture politiche, economiche e sociali, di conoscere l'insieme delle condizioni oggettive nelle quali sono immersi i nostri comportamenti e che non dipendono dai nostri desideri, per quanto nobili siano. Benché non siano ancora giunte a una sistemazione soddisfacente, le scienze storico-sociali consentono di pervenire, con un largo margine di approssimazione, alla conoscenza delle tendenze oggettive della storia. In base a questa conoscenza, è possibile distinguere ciò che nella storia deve essere attribuito al corso oggettivo degli avvenimenti e ciò che invece può essere determinato dalla libera volontà, cioè dalla progettazione politica. Le scienze storico-sociali contribuiscono dunque a definire lo spazio che nella storia appartiene rispettivamente alla necessità e alla libertà. Esse svolgono quindi una funzione indispensabile per l'azione politica. La conoscenza della realtà sociale rappresenta la condizione prima di una linea politica che non voglia essere sterile e velleitaria.

L'ipotesi centrale sulla quale si fonda l'elaborazione teorica di Albertini è la seguente: *solo se si riconosce il posto che occupa la*

necessità nella storia, solo se si conoscono le leggi che governano il funzionamento della società è possibile individuare gli spiragli che si aprono all'intervento trasformatore dell'azione umana.

Il filo conduttore della sua ricerca è quello proprio del pensiero rivoluzionario: acquisire una conoscenza della realtà sociale che consenta di intervenire su di essa con possibilità di successo, vale a dire allo scopo di trasformarla. La forza del pensiero di Albertini consiste nell'aver mostrato che la strategia rivoluzionaria esige un'analisi scientifica della realtà sociale e che il punto di vista federalista (sovranzionale) costituisce nel nostro tempo l'angolo visuale migliore per fornire questa analisi. Il suo atteggiamento nei confronti della scienza era lo stesso del Marx delle *Tesi su Feuerbach*. Nella seconda tesi si legge: «La questione se al pensiero umano spetti una verità oggettiva non è una questione teoretica, bensì una questione *pratica*. Nella prassi l'uomo deve provare la verità, cioè la realtà e il potere, il carattere immanente del suo pensiero. La disputa sulla realtà o non realtà del pensiero — isolato dalla prassi — è una questione meramente *scolastica*» (8). In altri termini, la prova della verità del pensiero sta nella capacità di trasformare la realtà. L'approfondimento teorico è dunque per Albertini espressione di un'esigenza pratica.

Il suo impegno teorico è consistito precisamente nel dimostrare la superiorità del pensiero federalista per la sua capacità di trasformare il mondo rispetto al pensiero accademico, il quale si limita a contemplare la realtà, ma lascia ad altri il compito e la responsabilità di trasformarla. Le nuove idee sono formulate da pochi individui e talvolta da uno solo. E' una regola che vale per tutte le sfere della cultura: dalla religione alla scienza, dalla filosofia alla politica, dall'arte alla letteratura. I fondatori di nuovi movimenti percepiscono prima di altri ciò che tutti sentono in modo confuso. Essi lanciano un appello a rompere i vecchi schemi mentali mediante i quali l'esperienza è selezionata e interpretata e le vecchie istituzioni sulle quali si regge il vecchio ordine. Ciò che distingue il vero dal falso profeta, lo scopritore di nuove leggi scientifiche dal ciarlatano, il rivoluzionario dal sognatore è il successo della sua opera, cioè la capacità delle nuove idee di rispondere ai problemi di un'epoca storica. In altri termini, è la società che determina la validità delle nuove idee e delle nuove istituzioni, perché esse rispondono a esigenze largamente avvertite. «In ultima istanza», secondo Albertini, «chi decide circa la verità o meno di una teoria è la società» (9). In altri termini, la società è il luogo che definisce il significato e il valore dei criteri di conoscenza e di azione.

Questa concezione delle relazioni tra conoscenza e società è pienamente compatibile con la scelta di metodo sulla quale si fondano le scienze sociali, cioè l'eterogeneità logica tra asserzioni di fatto e giudizi di valore, tra essere e dover essere. Albertini è perfettamente consapevole dei confini entro i quali ha validità la conoscenza scientifica: la sfera di ciò che è empiricamente verificabile. Il fondamento della conoscenza scientifica sta nell'accertamento empirico di relazioni costanti tra fenomeni. E' quindi l'esperienza sensibile il criterio che consente di verificare o di falsificare la validità delle asserzioni teoriche.

Mentre la scienza permette di accedere a una conoscenza esatta e controllata di singole porzioni della realtà, esistono aspetti fondamentali della realtà che non sono accessibili alla conoscenza scientifica. Albertini afferma a questo proposito: «I nostri principi di condotta li deriviamo da ciò che non è conoscibile scientificamente». Rispetto a questo dato sono possibili due diversi atteggiamenti. Se si considerano i valori come scelte puramente soggettive, si abbandona «la morale... all'arbitrio» individuale e si considera «il confine tra ciò che non è scientifico e ciò che lo è da una parte sola, quella della scienza, col rischio di estrapolarne i risultati e di cadere nello scientismo». Se invece ci si colloca sul terreno della filosofia della storia, si vede «questo confine da entrambe le parti... e non si abbandona all'arbitrio ciò che, pur non essendo conoscibile scientificamente e verificabile empiricamente, può tuttavia essere sottoposto all'esame della pura ragione» (10).

Con questa presa di posizione Albertini si discosta nettamente dalla definizione del mondo dei valori di Max Weber, al quale pure restò sempre debitore per quanto riguarda gli orientamenti di fondo del metodo delle scienze storico-sociali. Ciò che Albertini mette in discussione è l'asserzione che i valori siano semplicemente scelte «di origine soggettiva» (11), con la conseguenza di confinare nella sfera dell'irrazionale le scelte di valore. Secondo questa impostazione le scelte di valore si presentano dunque tutte ugualmente legittime e arbitrarie (politeismo dei valori). Certo, Weber non ignora la doppia «relazione ai valori» che condiziona ogni ricerca scientifica, la scelta dell'oggetto e dell'indirizzo della ricerca, né si sottrae al compito di una critica tecnica dei valori, che consenta di determinare l'adeguatezza dei mezzi ai fini. Egli osserva che, di fronte alla quantità praticamente infinita dei dati empirici, non è possibile una ricerca storica o sociologica se non privilegiando alcuni aspetti dell'esperienza e alcune relazioni tra fenomeni, compiendo cioè una scelta in base a determinati interessi o valori. Riconosce, in altre parole, che è impossibile eliminare la dimensione del valore dalla ricerca

scientifico, perché i valori orientano la conoscenza. Tuttavia la inevitabile relazione al valore della ricerca scientifica non mette in discussione la possibilità di giungere a risultati «oggettivi», riconoscibili anche da parte di chi sia partito da presupposti e interessi diversi e opposti.

Pur non sottovalutando quanto si è enormemente accresciuta la nostra conoscenza della società grazie allo sviluppo che le scienze storico-sociali hanno conosciuto nel secolo scorso, Albertini prende le distanze da coloro che concepiscono la scienza come l'unica forma legittima di pensiero. Di fronte al trionfo della sociologia, dell'economia, della scienza politica, della psicologia e dell'antropologia, l'unico criterio di validità del pensiero sembra essere quello che assume come modello il metodo delle scienze della natura.

Il fatto è che la scienza è solo una sfera del pensiero e che ci sono aspetti fondamentali dell'esistenza che non sono accessibili alla conoscenza scientifica. Le eterne domande che si pone l'uomo circa la propria natura e il proprio destino (chi siamo? da dove veniamo? dove andiamo?) non possono trovare risposte nell'orizzonte della scienza. Ci sono problemi, come i principi della morale, le idee politiche, il senso della storia, l'essere destinati alla morte, che vanno affrontati entro altre esperienze del pensiero, innanzitutto la filosofia, e devono essere sottoposte ad altri criteri di controllo. I problemi della filosofia e più specificamente la sfera delle scelte di valore rappresentano una dimensione della ricerca che non può essere esplorata con i metodi delle scienze. È vero che i criteri di controllo sui quali si fonda la filosofia (la coerenza logica) non permettono di raggiungere autentiche certezze. Ciò non significa tuttavia, nota Albertini, che gli uomini «procedano nella più completa oscurità. Essi marcano verso traguardi ben definiti, anche se non hanno la certezza di raggiungerli, e la illustrazione di questi traguardi, la filosofia della storia, è l'unico mezzo per cogliere il senso del loro cammino nonché, a ben badare, per descrivere fatti reali, se si limita la descrizione al loro procedere senza ipotecare il raggiungimento della meta» (12).

Per Albertini, a differenza di Spinelli, la storia ha un senso. Questa ipotesi postula l'esistenza di un linguaggio comune tra tutti gli uomini, che rende possibile la comunicazione e un dialogo ininterrotto tra i morti, i viventi e i posteri. La istituzione di un nuovo ordine politico non è, come per Spinelli, creazione dal nulla da parte di un attore solitario, ma un'opera collettiva di tanti uomini, che si riconoscono in un'impresa comune: il miglioramento delle sorti del genere umano.

Il dibattito politico, la via maestra che conduce alla verità.

Albertini attribuiva una grande importanza al dibattito politico, perché concepiva il pensiero come una costruzione collettiva. Pensava che il dialogo fosse il metodo più adeguato per avvicinarsi progressivamente alla verità attraverso la continua discussione su tutti gli aspetti di un problema, il continuo confronto delle ipotesi con i fatti così come sono percepiti dall'esperienza ed elaborati dal pensiero di ciascuno. E' un metodo che non stabilisce nella scuola una rigida gerarchia tra maestri e studenti, né definisce nell'ambito della politica un'analoga gerarchia tra dirigenti e diretti, ma li rende tutti partecipi di una comune ricerca, alla quale anche i più giovani possono dare il loro contributo.

In accordo con la sua concezione dialettica della storia, Albertini non concepiva le teorie che consentono di orientarci nel mondo reale come un sistema chiuso, capace di dare risposte definitive ai problemi posti dalla vita. «Ove tu rivolga loro [alle parole scritte] qualche domanda, volendo imparare, non ti rispondono che una sola cosa, e sempre la stessa», si legge in un passo del *Fedro* di Platone (13), nel quale Socrate sottolinea l'insufficienza della comunicazione scritta. In sintonia con questo punto di vista, Albertini concepiva il pensiero come una «ricerca senza fine», per impiegare l'espressione che ha dato il titolo all'autobiografia di Karl Popper. Certo, riteneva che intorno a ogni problema che il Movimento federalista doveva affrontare esistesse una sola verità. Ma questa era un concetto limite, cui ci si può solo avvicinare, ma non possedere in modo definitivo.

Mi ha sempre colpito il fatto che Albertini durante ogni dibattito prendesse nota di tutti gl'interventi e, alla fine, mettesse in tasca gli appunti. Questo comportamento manifestava chiaramente la volontà di apprendere dal dibattito, che egli considerava la via maestra che conduce alla verità. E ciò è vero soprattutto se si tratta di elaborare i fondamenti di una cultura politica nuova come è il federalismo. E' un compito di lungo respiro, che può essere assolto da un'intera generazione di studiosi.

Albertini aveva una fiducia così profonda nel dibattito politico che promosse una riforma dello statuto del Movimento federalista europeo, con la quale fu istituzionalizzato l'«Ufficio del dibattito», allo scopo di promuovere la libera circolazione del pensiero di tutti gl'iscritti e la più ampia partecipazione possibile all'elaborazione della linea politica. Un rilievo particolare è attribuito all'esigenza di organizzare il dibattito intorno alle cosiddette «emergenze teoriche», cioè a problemi importanti, ma che non richiedono decisioni immediate. Lo scopo del dibattito su

questi argomenti è quello di fare emergere un orientamento comune, fornendo gli elementi conoscitivi e i chiarimenti concettuali necessari a preparare scelte politiche largamente condivise.

Verso un nuovo paradigma della politica.

Albertini è riuscito a codificare in testi scritti alcuni aspetti fondamentali della nuova teoria della politica: la teoria dello Stato nazionale, la teoria del federalismo, la teoria dell'unificazione europea, la definizione della strategia federalista. Tuttavia una parte rilevante del suo pensiero è rimasto allo stadio di formulazione orale. Si tratta degli aspetti teorici più astratti del suo pensiero, che egli ha sviluppato nei corsi universitari o in relazioni svolte in seno al Movimento federalista. Frammenti di questa teoria generale della politica sono sparsi qua e là in alcune pagine delle sue opere, ma non sono organizzati in modo sistematico in un saggio che offra una prospettiva d'insieme.

L'obiettivo della ricerca teorica di Albertini è stato quello di elaborare un nuovo paradigma della politica. Si tratta di un progetto incompiuto, almeno per quanto riguarda la sua elaborazione formale, anche se nei lavori finora pubblicati si possono cogliere indicazioni di grande rilievo, che definiscono i contorni più generali della teoria. Comunque sia, occorre riconoscere che l'elaborazione di un nuovo paradigma della politica costituisce un obiettivo necessario per un movimento rivoluzionario che si proponga di elaborare i fondamenti di una conoscenza proiettata verso l'azione. Si ricordi che Lenin aveva detto che «senza teoria rivoluzionaria non vi può essere movimento rivoluzionario» (14).

La ricerca dell'autonomia del pensiero federalista consente a quest'ultimo di presentarsi come alternativa alle altre forme del pensiero politico contemporaneo, in primo luogo al nazionalismo, ma anche al liberalismo, alla democrazia e al socialismo. Queste ideologie hanno sacrificato, a causa del condizionamento che la lotta per il potere nazionale ha esercitato su di esse, l'originaria ispirazione universalistica agli egoismi nazionali.

Il piano di lavoro di Albertini è consistito nel tentativo di elaborare un modello teorico per l'analisi politica che fosse il risultato della sintesi di un insieme di apporti teorici provenienti da diverse discipline: il materialismo storico, la teoria della ragion di Stato, la teoria dell'ideologia.

Il materialismo storico come tipo ideale sul quale si fonda l'architettura delle scienze sociali.

In primo luogo, egli ha utilizzato il materialismo storico come una teoria scientifica che considera l'evoluzione del modo di produrre come il fattore determinante in ultima istanza del corso storico e del mutamento sociale. L'ipotesi sulla quale si fonda questa concezione della società e della storia è la constatazione empirica che il presupposto di tutta la storia umana sono gl'individui reali che producono i loro mezzi di sussistenza. Il modo di produzione è la categoria che rappresenta la pietra angolare e il principio ordinatore dell'intera realtà sociale. Albertini ha sottoposto il materialismo storico a una revisione critica e l'ha considerato come il tipo ideale più generale sul quale è possibile fondare l'architettura delle scienze sociali. Così egli precisa il suo punto di vista: «Se non si confonde il concetto di produzione sociale con quelli, meno generali, di classe o di economia in senso specifico, e se non si concepisce l'evoluzione della produzione come la causa necessaria e sufficiente, ma soltanto come la causa necessaria, del divenire storico, ...non si può non ammettere: a) che il modo di produrre sia davvero il fenomeno storico più generale; b) che ad esso debbano effettivamente corrispondere la dimensione e la natura degli altri fenomeni sociali (sociali in senso lato: economici, giuridici, politici, culturali ecc.)» (15).

Albertini respinge il determinismo economico o marxismo volgare. Secondo questo schema di spiegazione, il tipo di determinazione esercitata dal modo di produzione è intesa in termini rigidamente meccanici e procede in una sola direzione. Più precisamente il modo di produzione è considerato come l'unico fattore che influisce sui caratteri dei fenomeni politici, giuridici, culturali, religiosi ecc. A questo proposito è stato sottolineato che il materialismo storico può essere utilizzato come uno schema di spiegazione che non esclude l'influenza reciproca dei fattori politici, giuridici, culturali, religiosi sulla sfera della produzione materiale. Per non fare che un esempio, Max Weber nelle opere di sociologia della religione ha messo in evidenza l'influenza che l'etica delle religioni ha esercitato sull'evoluzione dei sistemi economici. Il materialismo storico può essere inteso come un «canone di interpretazione storica» (questa felice formula è di Benedetto Croce) (16) e non come unico criterio per spiegare in modo complessivo ed esaustivo il corso della storia.

Per quanto riguarda il problema cruciale dello Stato e delle relazioni tra modo di produzione e Stato e tra società civile e Stato, Albertini pren-

de le distanze dalla concezione marxiana dello Stato come «potere organizzato di una classe per l'oppressione dell'altra». «Lo Stato dipende dalla società», egli ha osservato, «ma questa dipendenza non è meccanica: lo Stato non è uno strumento nelle mani delle classi privilegiate. Lo Stato ha una causa autonoma, la mediazione possibile degli interessi. Tutti gli interessi sono attivi in questa mediazione, anche se alcuni sono più forti degli altri. Ma sono proprio i più deboli che hanno bisogno dello Stato per farsi valere. Lo Stato non può eliminare la dominazione che esiste nella società. Ma non ne consegue che lo Stato non sia nient'altro che una pura e semplice conseguenza della dominazione sociale. La dominazione è sociale. Ora, se dei fattori storici indeboliscono lo Stato, la dominazione sociale diviene più forte. Il fatto è che lo Stato non è soltanto il risultato della dominazione dei conflitti sociali, ma anche dei bisogni primari vitali di tutti (realizza l'ordine pubblico al livello delle possibilità produttive, culturali ecc.), che lo Stato costituisce un freno, e non un'accentuazione, della dominazione sociale che risulta oggettivamente dai rapporti di forza materiali».

Così Albertini classifica nella categoria del marxismo volgare la tesi secondo la quale «l'economia controlla, o può controllare, la politica... In generale, e la storia del nostro secolo lo mostra nel modo più evidente, è la politica che controlla l'economia e non l'inverso, anche se la politica, e di conseguenza l'economia, sono l'una e l'altra controllate, in ultima istanza, dal modo di produzione, che non si può ridurre sicuramente all'economia, cioè alla produzione e allo scambio» (17).

Lo Stato e il sistema mondiale degli Stati costituiscono il quadro giuridico e politico nel quale si svolge il processo produttivo. Ad essi Marx ed Engels attribuiscono un ruolo sovrastrutturale. Il che non significa che tale ruolo sia irrilevante nella determinazione del corso storico. Senza lo Stato, cioè senza l'ordine pubblico e la difesa nei confronti degli altri Stati, e senza il sistema mondiale degli Stati, cioè senza un minimo di ordine internazionale, non sarebbe possibile il funzionamento del processo produttivo. Il rapporto che esiste tra i processi storico-sociali e le strutture politiche è, per utilizzare una famosa immagine di Trockij, lo stesso che esiste tra il vapore e un cilindro a pistone. Senza l'organizzazione politica, «l'energia della masse si volatilizzerebbe, come il vapore non racchiuso in un cilindro a pistone. Eppure il movimento dipende dal vapore e non dal cilindro o dal pistone» (18).

Le strutture del potere possiedono dunque una «relativa autonomia», obbediscono cioè alle leggi specifiche della vita politica, le quali solo «in

ultima istanza» sono costrette a piegarsi alle esigenze della produzione. Il che significa che, mentre i mutamenti irrilevanti nel modo di produrre non si ripercuotono sulla sovrastruttura, le grandi svolte nell'evoluzione del modo di produzione sconvolgono la sovrastruttura e la costringono ad adeguarsi alle esigenze della produzione sociale. Il rapporto tra struttura produttiva e sovrastruttura politica è, come scrisse Engels, «un'azione reciproca tra due forze ineguali», in cui il ruolo della sovrastruttura può essere quello di favorire (quando c'è «corrispondenza» tra forze produttive, rapporti di produzione e sovrastruttura politica) o di inceppare (quando non c'è tale «corrispondenza») lo sviluppo delle forze produttive (19).

L'adozione di questa teoria consente ad Albertini di formulare un'analisi e un giudizio complessivi della società contemporanea e di identificare la tendenza di fondo della storia del nostro tempo, «la tendenza verso l'unità del genere umano». Si tratta di una tendenza che ha carattere irreversibile. Così egli ha precisato il carattere di questa tendenza: «Nelle prime tappe della rivoluzione industriale la crescita dell'interdipendenza dell'azione umana si sviluppa soprattutto in profondità, all'interno degli Stati. Con la lotta liberale e democratica della borghesia contro l'aristocrazia e la lotta socialista del proletariato contro la borghesia stessa, questa fase ha prima intensificato, e poi superato, la divisione in classi antagonistiche delle società evolute. Tuttavia, a causa di questa integrazione, essa ha rafforzato contemporaneamente la divisione dell'umanità in gruppi separati costituiti dagli Stati burocratici e idealizzati, nella rappresentazione ideologica, come delle parentele di sangue o di non si sa che cosa, le 'nazioni'. La crescita in estensione dell'interdipendenza dell'azione umana farà saltare la divisione dell'umanità in nazioni». E così conclude: «Siamo già entrati nel corso storico che disarmerà le nazioni, unendole nella Federazione mondiale» (20).

La riformulazione della teoria della ragion di Stato.

L'utilizzazione del materialismo storico ha consentito ad Albertini di individuare la tendenza di fondo della storia contemporanea. Ma l'adozione di questa ipotesi teorica non è di per sé sufficiente a fornire le coordinate entro le quali collocare l'azione federalista. L'azione rivoluzionaria è un'azione politica che tende innanzitutto a trasformare le strutture del potere. Di qui la rilevanza dell'analisi politica.

La seconda ipotesi teorica formulata da Albertini consiste nel ricupe-

ro e nella reinterpretazione della teoria della ragion di Stato. Essa si configura come una fondamentale chiave di lettura, la più adeguata di altre possibili, che consente di aprire la via a uno studio concreto della politica. Il postulato sul quale essa si fonda è che nella vita politica prevalgono i comportamenti che rafforzano la sicurezza e la potenza dello Stato. C'è una componente interna della ragion di Stato, che è espressione dell'esigenza dello Stato di affermare la propria sovranità rispetto agli altri centri di potere esistenti sul suo territorio o, in altri termini, di attribuire al governo il monopolio della forza e allo Stato il controllo sulla società civile. E c'è una componente esterna della ragion di Stato, che è la conseguenza della dispersione del potere tra una pluralità di Stati sovrani in lotta tra loro. Con il consolidamento dello Stato moderno e della sua sovranità, la componente esterna è diventata la manifestazione più significativa e rilevante della ragion di Stato. A causa della divisione del mondo in Stati sovrani, che non riconoscono nessun potere superiore, la forza domina nelle relazioni internazionali e la sicurezza occupa il primo posto nella scala di priorità delle scelte dei governi. «Ne consegue», scrive Albertini, «l'insicurezza universale e un costante stato di tensione e di preparazione militare — la situazione chiamata a buon diritto dai federalisti 'anarchia internazionale' — nonché la degenerazione autoritaria degli Stati. Ne consegue inoltre il disordine economico» (21).

Per garantire la sicurezza, i governi sono disposti a sacrificare qualsiasi altro valore della convivenza politica e a impiegare qualsiasi mezzo, violando, se necessario, le norme del diritto e della morale. La ragion di Stato è dunque una forza motrice cieca e irresistibile, che non sopporta limiti e si impone a qualsiasi uomo di Stato indipendentemente dai principi ai quali ispira la sua azione politica. Non è la libera scelta di un valore (della guerra piuttosto che della pace, dell'autoritarismo piuttosto che della libertà), ma è il riconoscimento della necessità di adattare la struttura e la politica dello Stato alle condizioni interne e internazionali della sua sopravvivenza.

Nella cultura dominante la teoria della ragion di Stato è considerata un'idea superata. Da una parte, è associata indissolubilmente a un'epoca storica, quella della formazione dello Stato moderno, e alla struttura assolutistica di questo. D'altra parte, si ritiene che l'umanizzazione del potere politico con la trasformazione dello Stato in senso liberale, democratico e socialista abbia sconfitto la ragion di Stato.

Tuttavia, quando le circostanze della vita politica impongono di prendere atto della realtà dei rapporti di forza, la ragion di Stato, respinta

in teoria, è accolta in pratica. Lo Stato con la positività delle sue esigenze di sopravvivenza, tende costantemente a spezzare il legame tra i principi universali proclamati nelle costituzioni e la prassi delle istituzioni. Occorre ricordare che il compromesso tra valori e fatti, imposto dalla ragion di Stato, è giunto fino a giustificare la degenerazione dello Stato liberale nel fascismo e dello Stato comunista nello stalinismo.

Questa contraddizione del pensiero politico tradizionale (il rifiuto in linea di principio della ragion di Stato e la sua accettazione pratica, quando è imposta dalle circostanze) mostra quanto solido sia il fondamento dell'approccio allo studio della politica basato sull'idea della ragion di Stato. Ma mostra anche l'incomprensione da parte del pensiero politico dominante di un aspetto fondamentale (si potrebbe dire dell'aspetto essenziale) della vita politica. Naturalmente quest'ultima opera in base a proprie leggi, anche quando queste non sono riconosciute dagli attori della politica.

Albertini sottolinea che, solo nell'ambito del pensiero federalista, la teoria della ragion di Stato può essere pensata con rigore. Infatti «solo la finalità della pace, che comporta il proposito di controllare nell'interesse generale la politica di tutti gli Stati e non solo quella del proprio, fa della politica internazionale un oggetto autonomo della volontà umana. In ogni altro caso, limitandosi ciascuno al proposito di controllare direttamente solo la politica del proprio Stato, la politica internazionale dipende soprattutto dall'andamento del cozzo fra gli Stati, cioè da un fattore che trascende la volontà di tutti... Solo la teoria del governo supernazionale, ossia la conoscenza del fatto che si possono controllare i rapporti tra gli Stati, e del modo con il quale si può far cessare il loro cozzo, configura le relazioni internazionali come un processo fatto dagli uomini e sottoposto alla scelta degli uomini, e quindi anche come un'attività la cui causa è compiutamente nota e perfettamente spiegabile» (22).

La teoria della ragion di Stato non si presenta quindi come una legge eterna della politica, ma come la teoria della politica di una fase della storia, quella dell'anarchia internazionale. Essa «deve essere pensata come qualcosa che sta con un certo tipo di organizzazione politica del genere umano (sistema di Stati sovrani ed esclusivi, difesa armata dell'indipendenza nazionale, necessità per ogni nazione di massimizzare le sue risorse di forza, subordinazione di tutte nazioni alla gerarchia dei rapporti di forza e di tutti i valori a quello della difesa della nazione), e cade con un altro tipo di organizzazione (federazione mondiale, indipendenza delle nazioni assicurata dal diritto, eguaglianza delle nazioni come conseguenza della eliminazione della difesa armata e quindi anche della

gerarchia stabilita dai rapporti di forza)». La novità del federalismo consiste dunque nell'aver stabilito «il confine entro il quale il concetto [di ragion di Stato] può e deve essere applicato» (23).

Secondo Meinecke, la teoria della ragion di Stato «è la scienza che porge la chiave di interpretazione della storia» (24). Tuttavia bisogna osservare che, suggerendo di mettere al centro di ogni analisi storica la considerazione dei rapporti di potenza tra gli Stati, intesa come il fattore decisivo per la comprensione e per la spiegazione del corso della storia, questa teoria porta a interpretazioni unilaterali. In realtà, essa identifica solo una delle leggi di movimento della storia. Il suo campo di applicazione deve essere limitato alla sfera relativamente autonoma della politica. Considerata entro questi limiti, essa si presenta come uno schema di analisi capace di offrire un contributo insostituibile alla comprensione della storia.

L'adozione del punto di vista della ragion di Stato permette di considerare lo Stato non come un'entità isolata, ma come un sottosistema del sistema degli Stati. Di conseguenza, la forma dello Stato e la sua politica non si presentano come il prodotto delle sole condizioni della politica interna, ma anche delle relazioni dello Stato con gli altri Stati. «La scienza storica moderna», ha scritto Meinecke, «ha fatto finora un più largo uso della dottrina della ragion di Stato che non la scienza politica, la quale soggiace ancora, per molti versi, alle conseguenze del vecchio metodo volto all'assoluto, alla ricerca dello Stato migliore... invece di quello concreto» (25).

Malgrado il grande sviluppo della ricerca empirica nel campo della politica, questa osservazione resta in gran parte vera. Infatti, la scienza politica è ancora ben lontana dalla formulazione di una teoria generale. Albertini era solito affermare che nelle scienze sociali «imperversa la babele delle lingue» e ciò consigliava di dare «una risposta negativa al quesito circa l'esistenza della scienza politica..., la quale non ha ancora ottenuto risultati almeno pari a quelli conseguiti da Adam Smith per la conoscenza dei fatti economici» (26). Questa osservazione è confermata dal fatto che la ricerca politica, soprattutto quando studia le classi politiche, i gruppi di pressione, le elezioni e così via, resta largamente condizionata dagli schemi della cultura nazionale, che riflettono i limiti delle ideologie tradizionali (liberale, democratica e socialista).

A questo approccio, che tende a concentrare la ricerca sul singolo Stato isolato, sfuggono i complessi rapporti che esistono tra la politica interna e la politica internazionale, tra lo Stato e il sistema degli Stati. La divisione del lavoro scientifico, nella misura in cui assegna lo studio delle

relazioni internazionali alle discipline internazionalistiche e separa lo studio della politica interna da quello della politica internazionale, rischia di trasformarsi in un ostacolo al progresso della conoscenza. Continua quindi ad essere vero che la grande storiografia, soprattutto quella di ispirazione rankiana, ha saputo cogliere meglio della scienza politica l'influenza che i rapporti di forza tra gli Stati esercitano sulla politica interna e sulla stessa costituzione di ogni Stato. In questo modo essa ha dato un impulso «a teorizzare la politica nella sua unità», attraverso una ricerca che analizza i nessi esistenti tra politica interna e politica internazionale e che colloca lo studio dello Stato nel contesto «della bilancia mondiale del potere» (27).

Definire l'approccio teorico della ragion di Stato come principio del «primato della politica estera» implica la scelta di una visione del processo politico altrettanto unilaterale e distorta di quella che emerge nelle teorie fondate sul carattere determinante dei «fattori interni»: il cosiddetto principio del «primato della politica interna». Il contesto nel quale deve essere inserito lo studio di qualsiasi fatto politico è quello del sistema degli Stati, che oggi ha assunto la forma del sistema mondiale degli Stati. E il corso della politica internazionale è determinato sia dalle condizioni della lotta politica interne agli Stati, sia dall'assetto del sistema degli Stati. Tutti gli Stati concorrono a determinare l'indirizzo della politica internazionale proporzionalmente alla quota di potere che possiedono e alla posizione che occupano nel sistema degli Stati.

Tuttavia, bisogna sottolineare che l'adozione dello schema di analisi della ragion di Stato trascura il criterio offerto dalla concezione materialistica della storia, la quale mette in luce il nesso di condizionamento che lega la sovrastruttura politica alla struttura sociale e spiega le forme dello Stato in base all'evoluzione dei modi di produzione. La scuola storica di ispirazione rankiana compie l'errore opposto a quello della scuola marxista, la quale, trascurando il ruolo della ragion di Stato, accentua in modo unilaterale la considerazione del carattere determinante che ha nella storia l'evoluzione del modo di produrre.

I due modelli sono di solito considerati incompatibili, come le correnti politico-culturali che li hanno prodotti. Tuttavia poche considerazioni sono sufficienti a mostrare che, se presi isolatamente, non riescono a spiegare un vasto campo di variabilità, mentre invece, se considerati come complementari, permettono di spiegare delle correlazioni altrimenti inspiegabili. Per esempio, il materialismo storico spiega la relazione che sussiste tra l'industrializzazione e la nascita dei moderni Stati burocratici di dimensioni nazionali. Però la differenza tra la struttura

rigida e accentrata degli Stati del continente europeo e quella elastica e decentrata della Gran Bretagna non può essere spiegata in base a una diversa struttura del sistema produttivo. Ciò che spiega questa differenza è un fattore politico (il diverso ruolo svolto dalle potenze continentali rispetto a quella insulare del sistema degli Stati, derivante dal fatto che le prime erano più esposte della seconda al pericolo di aggressioni), che non ha un rapporto diretto con la struttura del sistema produttivo. E' completamente sbagliato considerare gli Stati, nelle forme concrete che assumono in una determinata epoca, come un prodotto necessario dello sviluppo economico e sociale. Per esempio, la Gran Bretagna e la Francia sono entrambe Stati unitari, ma hanno reagito in modo diverso ai problemi posti dall'avvento della società industriale e si sono date strutture costituzionali notevolmente diverse. Si può quindi affermare che le loro istituzioni sono espressione della stessa epoca, ma vi appartengono in conseguenza della loro diversità.

Queste osservazioni indicano una feconda ipotesi di lavoro fondata sulla complementarità dei modelli del materialismo storico e della ragion di Stato, intesi come parti di una teoria unitaria del processo storico-politico. In sostanza, l'ipotesi teorica sulla quale ha lavorato Albertini è la seguente. Il materialismo storico dovrebbe essere concepito come un modello generale capace di spiegare il rapporto esistente tra una determinata fase dell'evoluzione del modo di produrre e la dimensione e la forma degli Stati e del sistema degli Stati, mentre il campo di variabilità non definito dal materialismo storico sarebbe coperto dalla teoria della ragion di Stato, intesa come teoria che si fonda sul principio dell'autonomia relativa del potere politico rispetto all'evoluzione del modo di produrre. L'ipotesi della complementarità dei due approcci, se adeguatamente approfondita, sembra permettere di avvicinarsi maggiormente di quanto non sia in grado di fare ciascuna delle scienze sociali alla conoscenza e alla previsione del corso della storia.

La teoria dell'ideologia.

In terzo luogo, Albertini sviluppa la teoria dell'ideologia, intesa come la forma che il pensiero assume nella sfera della politica. Le ideologie, sulla base della loro proiezione verso il futuro e del tentativo, mai pienamente realizzato, di giungere a una conoscenza globale della situazione storica che le ha prodotte (le ideologie hanno sempre riunito conoscenze teoriche e mistificazioni), indicano alla volontà umana un valore da realizzare e i mezzi relativi.

La parola ideologia ha due significati, che vanno distinti. Ha osservato in proposito Albertini: «Se è inevitabile, sul piano del linguaggio comunemente usato (dopo Marx), far corrispondere al termine 'ideologia' l'automistificazione politica e sociale, non è possibile tuttavia ridurre le 'ideologie' (al plurale: liberalismo ecc.) alla pura e semplice 'ideologia' (al singolare: automistificazione). Non ha senso identificare *in toto* il liberalismo, il socialismo, ecc. con l'automistificazione. Le grandi ideologie tradizionali, sino al marxismo, sono gran parte del nostro patrimonio di cultura politica e dei nostri strumenti di conoscenza dei fatti storico-sociali, anche se è vero che si tratta di un sapere in forma non critica (senza possibilità di controllo che non siano quelle della saggezza) e se inoltre è vero che, anche a causa di ciò, è in seno a queste ideologie che si manifesta l'ideologia come automistificazione». Fatta questa premessa, la connessione sistematica fra le due nozioni di ideologia è determinata nei termini seguenti: «Come processo mentale l'automistificazione dipende... dalla confusione tra giudizi di valore e asserzioni di fatto. Ne segue che se si distingue e si isola il valore, si fa cadere tutto ciò che è fatto travestito da valore e si ricupera tutto ciò che è valore travestito da fatto. Ciò mostra che l'automistificazione non si manifesta (o può essere eliminata) se si elabora (o si rielabora) il valore in quanto tale, cioè come il modello di una situazione desiderabile, senza confondere l'elaborazione del modello o scopo con la conoscenza dei mezzi adeguati per conseguirlo» (28).

Le ideologie sono dunque degli schemi che servono all'analisi della società e della storia allo scopo di esercitare un controllo su di esse e di orientarne il cambiamento. Esse definiscono un progetto politico, che mette in luce il senso di una fase della storia attraverso l'affermazione delle istituzioni e dei valori corrispondenti. L'ideologia è, secondo Albertini, la forma che assume il pensiero politico attivo. E' il sistema concettuale che rende possibile la convergenza di pensiero indispensabile alla coesione di un gruppo politico e alla coerenza dei suoi principi di azione. Si distingue dal pensiero filosofico e religioso per il suo carattere attivo, cioè per la sua proiezione e per il suo orientamento verso l'azione.

Quando Albertini ha affrontato il problema di definire la nozione di federalismo, ha incontrato i limiti delle definizioni correnti, che si fermavano al solo aspetto istituzionale, e ha avvertito l'esigenza di giungere a una teoria più completa, distinguendo un aspetto di valore, un aspetto di struttura e un aspetto storico-sociale. Questo schema di analisi è applicabile, secondo Albertini, a tutte le ideologie (29). L'aspetto di valore definisce il fine perseguito dall'ideologia. L'aspetto di struttura

permette di individuare la forma di organizzazione del potere necessaria al raggiungimento di quel fine. L'aspetto storico-sociale definisce il contesto storico nel quale è possibile realizzare un valore attraverso una struttura adeguata del potere.

Il federalismo come ideologia.

Considerato in questa prospettiva, il federalismo si presenta come un oggetto di studio ben più vasto di quello coperto dalla teoria delle istituzioni federali. Eppure, ancora oggi, sulla scia del *Federalist*, gran parte degli studiosi continua a coltivare una concezione riduttiva. Nel suo libro sul federalismo Albertini osserva che le istituzioni sono condizionate dalla società, la quale costituisce l'infrastruttura delle istituzioni, e queste a loro volta costituiscono strumenti di governo che servono a produrre decisioni politiche e quindi a perseguire determinati valori.

Di conseguenza, una definizione completa del federalismo esige che, accanto all'aspetto istituzionale, si considerino anche l'aspetto storico-sociale e l'aspetto di valore. Se lo si studia da questi tre punti di vista, il federalismo si presenta come un'ideologia che ha un aspetto di struttura (lo Stato federale), un aspetto di valore (la pace) e un aspetto storico-sociale (il superamento della divisione della società in classi e in nazioni).

L'aspetto di valore del federalismo è la pace. La relazione che esiste tra il federalismo e la pace è la stessa che esiste tra il liberalismo e la libertà, la democrazia e l'uguaglianza, il socialismo e la giustizia sociale. In questa prospettiva Albertini recupera la visione politica, giuridica e filosofico-storica di Kant, la cui attualità è messa all'ordine del giorno dalla crisi dello Stato nazionale e dalla crescita al di là delle frontiere degli Stati dell'interdipendenza dell'azione umana, di cui l'unificazione europea è l'espressione più sviluppata. Questi fenomeni vanno intesi come premesse della realizzazione della pace perpetua attraverso la costruzione della Federazione mondiale. Negare, con la Federazione europea, la nazione significa negare «la cultura della divisione politica del genere umano» e significa, nello stesso tempo, affermare «nella stessa sede delle nazioni» il «modello multinazionale,... veramente umano,... la cultura politica dell'unità del genere umano» (30). Le guerre mondiali e la scoperta delle armi nucleari sembrano suggerire che si stia avverando la previsione di Kant, secondo la quale solo l'esperienza della distruttività della guerra avrebbe indotto gli Stati a rinunciare alla loro «libertà selvaggia» e a piegarsi a una legge comune.

L'aspetto di struttura del federalismo è lo Stato federale, che permet-

te di superare le strutture chiuse e accentrate dello Stato nazionale verso il basso con la formazione di vere autonomie regionali e locali e verso l'alto con la realizzazione di effettive forme di solidarietà politiche e sociali al di sopra degli Stati nazionali.

L'aspetto storico-sociale del federalismo consiste 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, nelle società federali il lealismo verso la società complessiva coesiste con quello verso le comunità territoriali più piccole (regioni, province, città, quartieri ecc.) e nessuno prevale sull'altro. Però questo equilibrio sociale si è sviluppato parzialmente nelle società federali finora esistite, perché, da una parte, la lotta di classe 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 regionali e locali e, d'altra parte, la lotta tra gli Stati sul piano internazionale ha determinato il rafforzamento del potere centrale a scapito dei poteri locali.

La concezione del federalismo come ideologia non permette soltanto di illuminare i limiti delle concezioni riduzionistiche, che definiscono il federalismo come una mera tecnica costituzionale (Wheare). La critica di Albertini si indirizza anche contro quelle correnti, come il federalismo integrale di Alexandre Marc o di Denis de Rougemont e quella che fa capo a Daniel Elazar, che definiscono il federalismo come unità nella diversità. Si tratta, secondo Albertini, di una concezione generica e storicamente indeterminata, che colloca le origini del federalismo nella notte dei tempi, quando si costituirono le prime forme di associazione fra tribù, e ne trova tracce in ogni epoca: nelle leghe tra le città-stato della Grecia antica, nell'Impero romano, nell'età dei Comuni dell'Italia e della Germania medievali, nel Sacro Romano Impero e così via.

La concezione elaborata da Albertini ha conseguenze rilevanti per quanto riguarda la periodizzazione del federalismo. Secondo Albertini, la democrazia rappresentativa costituisce un requisito essenziale delle istituzioni federali. La conseguenza di questa tesi è che gli Stati Uniti d'America rappresentano l'archetipo della forma federale. Non possono quindi essere classificate come federali tutte le formazioni politiche precedenti, come quelle sopra ricordate, le quali, pur presentando un quadro istituzionale articolato sulla base di una distribuzione territoriale del potere, non avevano una struttura democratica. Possono tutt'al più essere classificate come manifestazioni precorritrici del federalismo.

Crisi dello Stato nazionale e unificazione europea.

Sulla base della definizione sopra ricordata, Albertini ha periodizzato le fasi di sviluppo del pensiero federalistico. La prima fase, che va dalla rivoluzione francese alla prima guerra mondiale, è caratterizzata dall'affermazione, sia pure soltanto sul piano dei principi, della componente comunitaria e cosmopolitica del federalismo contro gli aspetti autoritari e bellicosi dello Stato nazionale. Nella seconda fase, che va dalla prima alla seconda guerra mondiale, i criteri del federalismo furono impiegati per interpretare la crisi dello Stato nazionale e del sistema europeo delle potenze. Nella terza fase, cominciata dopo la seconda guerra mondiale e tuttora in corso, l'impiego degli schemi concettuali e degli strumenti politici e istituzionali del federalismo è necessario per risolvere la crisi dell'Europa.

E' più facile giungere a comprendere il significato del federalismo se si comincia a considerarlo dal punto di vista di ciò che nega piuttosto che da quello di ciò che afferma. In effetti, le determinazioni positive della teoria federalista si sono chiarificate progressivamente attraverso l'esperienza della negazione della divisione del genere umano in Stati sovrani e della centralizzazione del potere politico. Poiché questi fenomeni si sono manifestati nella forma più netta nell'Europa delle nazioni, il federalismo si è venuto configurando innanzi tutto come *negazione dello Stato nazionale*.

Il primo compito affrontato dal programma di ricerca di Albertini è consistito nell'elaborazione della teoria della nazione (31). L'obiettivo era di demolire il paradigma nazio-centrico della politica, espressione di una cultura arcaica, incapace di affrontare i grandi problemi del mondo contemporaneo.

Il metodo impiegato da Albertini è quello di definire la nazione in base all'osservazione empirica dei comportamenti degli individui. Il comportamento nazionale è un comportamento di fedeltà. Il riferimento oggettivo di questo comportamento è lo Stato, il quale però non è pensato come tale, ma come entità illusoria, alla quale sono collegate esperienze culturali, estetiche, sportive, il cui carattere specifico non è nazionale. Perché, si domanda Albertini, quando un italiano guarda il golfo di Napoli, dice: «L'Italia è bella»? Alla base di quest'affermazione c'è un fatto politico. Gli individui, che frequentano scuole nazionali, celebrano feste nazionali, pagano tasse nazionali, fanno il servizio militare nazionale, che li prepara a uccidere e a morire per la nazione, esprimono questi comportamenti in termini di fedeltà a un'entità mitica, la nazione,

rappresentazione idealizzata degli Stati burocratici e accentrati. Questa idealizzazione della realtà è il riflesso mentale dei rapporti di potere tra gli individui e lo Stato nazionale.

Albertini ha esteso la nozione di ideologia, che Marx aveva collegato alle posizioni di classe, ai rapporti di potere all'interno dello Stato. Su questa base è possibile demistificare l'idea di nazione, che era nata come idea rivoluzionaria e oggi si è trasformata in un fattore di conservazione. Nella misura in cui raffigura la divisione politica tra le nazioni come giusta e naturale e persino sacra, contrasta la tendenza di fondo della storia contemporanea, l'internazionalizzazione del processo produttivo, che esige che lo Stato si organizzi su vasti spazi politici secondo schemi multinazionali e federali.

La negazione dello Stato nazionale da parte del pensiero federalista si è manifestata fin dall'epoca della rivoluzione francese, cioè fin dal primo apparire dell'ideologia nazionale. Ma per lungo tempo si esprime solo sul piano dei principi e dei valori. Nella realtà storica non si erano ancora formate condizioni tali da permettere al federalismo di presentarsi come alternativa politica all'organizzazione dell'Europa in Stati nazionali e di tradursi in azione politica. Tuttavia, la radice dell'opposizione del federalismo al sistema degli Stati nazionali era profonda. La ragione impedisce di pensare i valori liberali, democratici e socialisti, che nell'Ottocento hanno affermato nuovi modelli di convivenza politica, ma si sono realizzati in modo parziale e precario all'interno degli Stati nazionali, come limitati al solo spazio nazionale. D'altra parte, l'estensione di quei valori sul terreno europeo, per aprire la via alla loro affermazione universale, non è possibile senza impiegare istituzioni federali.

La situazione mutò con l'avvento della società industriale e più precisamente con la seconda fase del processo di industrializzazione, che «aumenta l'intensità e la frequenza dei rapporti fra gli individui di Stati diversi, ampliando così la sfera della politica internazionale» (32). A questo punto comincia a manifestarsi un fenomeno nuovo: *la crisi dello Stato nazionale* (33). Questo concetto costituisce il pilastro sul quale si fonda l'autonomia teorica del federalismo contemporaneo. Esso occupa il posto centrale che nella teoria liberale ha il concetto di «crisi dell'*ancien régime*» e in quella socialista e comunista ha il concetto di «crisi del capitalismo». Esso permette di individuare la contraddizione di fondo di un'intera epoca e di formulare un giudizio storico globale su di essa. E' questo un concetto che tanto Trockij quanto Einaudi hanno utilizzato per spiegare la prima guerra mondiale. L'imperialismo tedesco è inteso come

l'espressione negativa del bisogno di unità dell'Europa. L'alternativa a un'Europa unificata con la violenza è rappresentata per entrambi dagli Stati Uniti d'Europa. Ma solo dopo la seconda guerra mondiale il problema dell'unità europea assume carattere politico.

Il processo di integrazione europea rappresenta il problema storico che sta al centro dell'elaborazione teorica di Albertini. Egli ha elaborato una grande quantità di categorie analitiche che nel loro insieme costituiscono un complesso apparato concettuale necessario a dominare teoricamente e praticamente il processo. Non c'è spazio, in questa sede, per illustrarne i molteplici aspetti. Mi limiterò a tracciare le linee di fondo dell'interpretazione di Albertini.

Dopo la seconda guerra mondiale gli Stati nazionali «non sono più in grado di far fronte da soli ai due compiti fondamentali che si pongono a ogni Stato: quelli dello sviluppo economico e della difesa dei cittadini». Di qui la crisi del consenso verso le istituzioni nazionali. Ne consegue che i governi nazionali «si trovano permanentemente di fronte all'alternativa dell'impotenza nella divisione e della forza nella unità... La loro stessa ragion di Stato... li obbliga, senza via di scampo, a risolvere insieme i problemi» (34).

Nel 1968 Albertini giunge alla conclusione che l'integrazione europea ha ormai assunto un «carattere irreversibile». Così argomenta questa asserzione: «L'integrazione nell'ambito dei Sei non è che lo stadio più avanzato di un processo più vasto di integrazione dell'attività umana a livello mondiale che sembra rivesta il carattere di un nuovo ciclo storico al suo inizio, ossia quello di una forza storica irresistibile. Una evoluzione di questo genere non esclude, ovviamente, la possibilità di crisi, o addirittura di periodi di arresto e di involuzione, che potrebbero anche riguardare, in ipotesi, lo stesso Mercato comune. Ma esclude, in linea di principio, la possibilità di un ritorno stabile a forme di mercato nazionale chiuso». E conclude che l'irreversibilità del processo dipende «dall'evoluzione stessa del modo di produrre, cioè da un fatto storico primario» (35).

Albertini ha dedicato gran parte delle sue energie intellettuali allo studio dell'unificazione europea, intesa come la prima espressione del corso sovranazionale della storia. Il federalismo è la formula che consente di conoscere e di controllare questo processo. Esso ha nel nostro tempo un ruolo analogo a quello svolto in passato dalle ideologie liberale, democratica e socialista: attraverso l'elaborazione e l'affermazione della cultura della pace, propone un progetto di società capace di dare una risposta ai maggiori problemi della nostra epoca e riapre la possibilità di

pensare l'avvenire, che si era offuscata nell'ambito delle ideologie tradizionali a causa dell'esaurimento della loro spinta rivoluzionaria.

Tuttavia, per rispondere a questa sfida, deve rinnovarsi ed elaborare nuove categorie di analisi e inventare nuove formule istituzionali. Si presenta come «un nuovo mondo, che gli uomini impareranno a conoscere a mano a mano che lo faranno» (36). La Federazione europea si presenta dunque come l'evento cruciale della nostra epoca. Essa sarà la prima vera unificazione federale della storia, nella misura in cui unificherà nazioni storicamente consolidate. Essa segnerà una tappa della storia, l'avvio dell'unificazione del genere umano. Al contrario, il significato di tutte le Federazioni finora esistite è stato quello di creare un nuovo Stato in un mondo diviso in Stati, nel quale la divisione politica dell'umanità appariva come una realtà insuperabile.

La Federazione europea si collocherà «sul terreno della negazione della divisione politica del genere umano». «Questa è», secondo Albertini, «la cosa storicamente più importante. La cultura nazionale, come teoria della divisione politica del genere umano, è la cultura che ha legittimato nei fatti, mistificando il liberalismo, la democrazia e il socialismo, sovietico o non, il dovere di uccidere. La cultura della negazione della divisione politica del genere umano è la negazione storica di questo dovere; è l'affermazione, nella sfera del pensiero, del diritto politico, e non solo spirituale, di non uccidere, e perciò il quadro storico della lotta per affermarlo anche in pratica, al di là della Federazione europea, con la Federazione mondiale» (37).

Il federalismo e le altre ideologie.

Abbiamo visto che la finalità della pace qualifica il federalismo come ideologia indipendente. La questione della pace e della guerra costituisce l'elemento più rilevante che divide il federalismo dalle altre ideologie.

I teorici liberali, democratici e socialisti, quando hanno pensato all'avvenire delle relazioni internazionali, hanno immaginato che i popoli, divenuti padroni del loro destino grazie alla liberazione dal dominio monarchico e aristocratico o da quello borghese e capitalistico, non avrebbero più fatto ricorso alla guerra. In sostanza, si può affermare che il liberalismo, la democrazia e il socialismo hanno una visione comune della politica internazionale, che è stata chiamata internazionalismo: interpretano la politica internazionale con le stesse categorie con le quali spiegano la politica interna, imputano le tensioni internazionali e le guerre esclusivamente alla natura delle strutture interne degli

Stati e considerano la pace come una conseguenza automatica e necessaria della trasformazione delle strutture interne degli Stati. L'internazionalismo è dunque una concezione politica che, dal punto di vista teorico, non attribuisce alcuna autonomia al sistema politico internazionale rispetto alla struttura interna dei singoli Stati e alla politica estera rispetto alla politica interna e, dal punto di vista pratico, considera prioritario l'impegno per realizzare la libertà e l'uguaglianza all'interno dei singoli Stati e assegna un ruolo subordinato agli obiettivi della pace e dell'ordine internazionale.

Come aveva affermato Kant, la pace diventa possibile solo se gli Stati che entrano a fare parte della Federazione mondiale hanno una Costituzione repubblicana, nella quale ogni cittadino accetta dei limiti all'esercizio della propria libertà sottoponendosi a una legge comune uguale per tutti e alla quale tutti sono propensi a ubbidire, in quanto hanno partecipato a elaborarla (38). In altre parole, la libertà e l'uguaglianza non sono il veicolo della pace, ma soltanto «premesse della pace» (39). Senza l'affermazione di questi principi non è possibile realizzare una forma di convivenza civile che instauri rapporti pacifici tra gli individui, cioè la pace sociale. E la pace sociale deve essere intesa come una premessa della pace internazionale. D'altra parte, la scelta di entrare a far parte della federazione deve essere libera. E questo è l'elemento distintivo della federazione rispetto all'impero.

Al contrario, il pensiero federalista individua nell'anarchia internazionale il fattore che impedisce di consolidare la libertà, la democrazia e la giustizia sociale all'interno degli Stati e indica nella pace, cioè nella creazione di un ordine giuridico internazionale, la condizione per sconfiggere le tendenze bellicose e autoritarie sempre latenti nello Stato. Si tratta di un vero e proprio rovesciamento del punto di vista ancora oggi prevalente nelle ideologie liberale, democratica e socialista, che attribuisce la priorità assoluta alla riforma dello Stato rispetto all'obiettivo dell'ordine internazionale e ha l'illusione che la pace possa essere la conseguenza automatica dell'affermazione dei principi liberali, democratici e socialisti all'interno dei singoli Stati. Viene così identificato un criterio preciso, e generalmente ignorato, che permette di spiegare non solo la ragione per cui l'affermazione dei principi liberali, democratici e socialisti non ha coinciso con l'inizio di un'era di pace, ma anche il carattere parziale e precario della realizzazione di quei principi in un mondo di Stati sovrani e in conflitto tra di loro.

In conclusione, per usare una formulazione di Albertini, «mentre l'*affermazione storica* di ciascuna di queste ideologie costituisce una

delle premesse della pace, la pace, a sua volta (come governo mondiale) costituisce la premessa necessaria della loro *realizzazione completa*, ciò mostra immediatamente che non si può costruire la pace con il semplice rafforzamento di queste ideologie» (40).

Ne consegue che la relazione tra il federalismo e le altre ideologie non è competitiva, ma complementare. Ciò significa che il federalismo «non si presenta come una ideologia alternativa rispetto al liberalismo, alla democrazia e al socialismo che, avendo espresso e organizzato la liberazione della borghesia, della piccola borghesia e del proletariato, hanno assunto storicamente forme antagonistiche e reciprocamente esclusive, limitando così la realizzazione stessa dei loro valori di libertà e di uguaglianza — che in quanto tali sono complementari e non alternativi. Ne segue che il federalismo non ha bisogno, per diffondersi, di diminuire la presenza del liberalismo, della democrazia e del socialismo. Al contrario esso può svilupparsi solo collaborando ad una affermazione sempre più completa dei valori di libertà e di uguaglianza mediante quello della pace, che solo nel federalismo trova la sua sistemazione morale, istituzionale e storica» (41).

Modelli normativi e filosofia della storia.

Lo studio del federalismo ha rivelato l'esistenza di un aspetto di valore, di una dimensione normativa di questo concetto. Si tratta di una caratteristica propria di tutti i concetti cruciali del vocabolario politico a partire dalla parola «politica» — e inclusi i termini Stato, potere, consenso, legittimità, libertà, democrazia, pace e così via —, i quali designano contemporaneamente fatti e valori. La politica, gli Stati, i poteri, il consenso, la legittimità, la libertà, la democrazia e la pace che abbiamo finora conosciuto sono sempre stati qualcosa di limitato, di provvisorio, di contingente e, in definitiva, di contraddittorio.

Sarà sufficiente un esempio per chiarire questo duplice aspetto delle categorie della politica. Come aveva notato Machiavelli, la politica appartiene a due mondi diversi: «Dovete adunque sapere come sono due generazioni di combattere: l'uno con le leggi, l'altro con la forza: quel primo è proprio dell'uomo, quel secondo è delle bestie» (42). La politica è quell'attività attraverso la quale i conflitti possono essere risolti con mezzi legali o con mezzi violenti. In prima approssimazione si può affermare che i primi tendono a prevalere all'interno degli Stati, mentre i secondi si impongono nelle relazioni tra Stati, perché gli Stati non riconoscono un potere superiore che regoli le loro relazioni.

Se è vero che nel corso della storia sono sempre coesistiti questi due aspetti della politica, è anche vero che essi si presentano come una lacerazione nel tessuto della convivenza politica e una contraddizione nei significati della vita politica. L'analisi empirica della politica si manifesta come un approccio parziale, che rinvia all'idea di un obiettivo non raggiunto: la politica emancipata dalla violenza.

Albertini aveva cominciato la sua riflessione sulla politica, elaborando le proprie categorie nell'ambito della scienza politica (43), ma ben presto si rese conto che l'approccio descrittivo o empirico non consentiva di giungere a un'analisi completa dei problemi della politica. «La politica non è veramente sé stessa», ha osservato Albertini, «se lascia sussistere, accanto alla sfera dei rapporti veramente giuridici, una sfera di rapporti di forza e di sopraffazione... Questa idea... della politica, pur essendo un aspetto costante del processo storico, cioè proprio un aspetto... della politica nel suo farsi, non è ancora diventata uno degli elementi della conoscenza positiva della realtà sociale. Questa idea è ancora confinata nei campi dell'utopia e dell'ideologia... Lo studio positivo dei fatti, d'altra parte, resta a sua volta confinato nel cosiddetto 'realismo'..., che in verità non è affatto realistico ma riduttivo perché non sa considerare reali gli ideali» (44).

Secondo Albertini, lo studio di autori come Kant, per quanto riguarda la pace, e Proudhon, per quanto riguarda la proprietà, mette in luce la possibilità di superare i limiti teorici di un esame separato dei due aspetti della politica. «Partendo da un dato primario di osservazione, le caratteristiche empiriche» dei rapporti di forza, che si manifestano rispettivamente nella proprietà o nelle relazioni internazionali, «e da un fatto primario teorizzabile, la trasformazione rivoluzionaria del comportamento umano, Proudhon ha potuto dimostrare che... l'economia diventa sé stessa, cioè può fondarsi davvero sul lavoro se, e solo se, svolgendosi sulla base del diritto e non sulla base di uno scontro degli interessi allo stato brado, toglie di mezzo la sopraffazione dei deboli da parte dei forti» (45), e Kant ha potuto dimostrare che la politica diventa sé stessa se, espulsa la violenza dalle relazioni internazionali, «ogni Stato, anche il più piccolo, possa sperare la propria sicurezza e la tutela dei propri diritti non dalla propria forza e dalle proprie valutazioni giuridiche, ma solo da questa grande federazione di popoli (*foedus amphictyonum*), da una forza collettiva e dalla deliberazione secondo leggi della volontà comune» (46).

In conclusione è da ricordare che sia Proudhon, sia Kant pensavano che i rapporti di forza appartenessero alla sfera della patologia sociale,

mentre i modelli normativi da essi elaborati rappresentassero «nel loro insieme il modello della società (fisiologia sociale)» (47).

L'elaborazione di modelli normativi corrisponde all'esigenza di fondare i valori morali su basi razionali. I lineamenti di questi modelli non devono essere tratti dall'esperienza, ma elaborati autonomamente dalla ragione. Ha affermato Kant a questo proposito: «Chi volesse trarre dall'esperienza i concetti della virtù... farebbe della virtù un nome vano ed equivoco, variabile secondo i tempi e le circostanze, e non adoperabile come regola» (48).

La filosofia utilizza concetti *a priori*. Questa è probabilmente la ragione principale del discredito con cui è considerata la filosofia della storia nella cultura contemporanea (49). Tuttavia il fatto che il fine ultimo della storia sia definito *a priori* e si presenti quindi come un obiettivo predeterminato non costituisce per Kant una difficoltà. Da una parte, la ragione prescrive al genere umano di agire per l'affermazione della pace e indica la Federazione mondiale come il solo modello di organizzazione politica nella quale tutti gli uomini possano essere liberi e uguali e, d'altra parte, questo traguardo può essere raggiunto, o almeno avvicinato, solo se sono gli stessi uomini a promuovere il progresso in quella direzione.

L'ipotesi sulla quale Kant fonda la propria filosofia progressiva della storia è che esista «un dovere... innato» in ogni uomo, che prescrive «di agire sulla discendenza così da renderla sempre migliore». Egli aggiunge questa riflessione: «Si traggano pure dalla storia dubbi... se vi è un meglio da sperare per la specie umana, ciò comunque non può nuocere alla massima (e quindi neppure a ciò che ne è il necessario presupposto sotto l'aspetto pratico) che questo meglio è fattibile» (50).

La disposizione mentale di Albertini verso la politica è quella dello scienziato, ma di uno scienziato di tipo particolare, che ha un atteggiamento attivo verso la politica. Ebbene la politica è espressione del «tentativo di sottoporre il futuro ai piani della ragione. Ciò comporta, tra l'altro, che si ammetta la presenza della ragione nella storia (cioè che la storia abbia un senso); e comporta anche che si scelga di fatto il progresso — invece di chiedersi in astratto se è possibile o impossibile — evitando così l'errore catastrofico di applicare la ragione a tutto meno a ciò che decide di tutto, il corso della storia» (51).

In effetti i modelli normativi costituiscono indispensabili termini di confronto per formulare un giudizio non solo sulle costituzioni, ma sulla stessa legislazione degli Stati, per valutare cioè non solo il grado di approssimazione delle forme storiche di organizzazione politica rispetto alla forma ideale di ordinamento politico, ma anche la funzione di ogni

azione politica rispetto a quell'obiettivo. In particolare, consentono di accertare se una determinata azione è compatibile o meno con quel fine e se ha consentito o meno di compiere progressi in quella direzione. Senza un costante riferimento al fine, il progresso non può essere misurato. I modelli normativi sono dunque come la stella polare, che permette di stabilire il senso della navigazione notturna. Fuori di metafora, sono un punto di riferimento che illumina la storia nel suo divenire. Di conseguenza, il loro ruolo assume il massimo rilievo proprio in relazione ai problemi dell'azione politica. In definitiva, costituiscono una dimensione necessaria dell'azione politica, la quale, per sua natura, è proiettata sul futuro e quindi non può fare a meno di un termine di confronto per stabilire il significato e la direzione delle scelte politiche. Gli uomini politici che si propongono di migliorare le condizioni della convivenza politica devono conoscere la soluzione dei problemi posti dalla storia e quindi gli strumenti per assoggettare i processi sociali alla programmazione umana. E questo non è possibile senza un modello, cioè senza inquadrare le soluzioni proposte nella prospettiva di un progetto di lungo periodo di trasformazione della società.

Albertini ha dedicato una parte rilevante del suo lavoro teorico alla discussione dei modelli normativi, in particolare a quelli della pace e della comunità. La loro elaborazione ha contribuito a definire i lineamenti più generali del progetto federalistico.

La teoria della pace.

Ricuperando la lezione kantiana che indica nella pace la finalità ultima del corso della storia, Albertini costruisce la teoria della pace come un modello normativo. La pace si presenta come il valore che consente di dare un ordine razionale al mondo e un senso alla storia. Il concetto di pace è definito da Kant in termini nuovi. Esso si allontana dall'accezione del termine ancora oggi in uso: la pace intesa come mancanza di ostilità o come sospensione delle ostilità nell'intervallo tra due guerre (pace negativa). «Lo stato di pace», aveva scritto Kant, «non è affatto uno stato di natura», ma è qualcosa che «dev'essere *istituito*» attraverso la creazione di un ordinamento giuridico e garantito da un potere superiore agli Stati (pace positiva) (52). Definendo la pace come l'organizzazione politica che rende la guerra impossibile, Kant ha individuato in modo rigoroso la discriminante che separa la pace dalla guerra e ha collocato la tregua (cioè la situazione nella quale, anche se sono cessate le ostilità, permane la minaccia che si riaprono) sul versante della guerra.

Tuttavia il dogma sul quale si fonda ancora oggi il pensiero politico dominante è che la nostra nazione costituisce il centro dell'universo politico. Il paradigma stato-centrico considera la politica dal punto di vista dell'interesse nazionale e della sua promozione e non da quello del bene comune dell'umanità. In un mondo anarchico, dominato dal conflitto tra una pluralità di interessi nazionali, non può emergere un interesse universale, ma solo l'egemonia dei più forti. Ciò significa che la cultura stato-centrica appartiene al mondo della guerra, nella misura in cui la guerra è il mezzo cui ricorrono gli Stati per risolvere conflitti che non si sono potuti definire per via diplomatica. Finché il mondo resta diviso da profondi conflitti tra gruppi umani antagonisti (nazioni e classi), la linea di sviluppo del processo storico è il risultato dei rapporti di forza tra questi gruppi, cioè qualcosa che nessuno ha voluto. Il corso della storia continua ad essere un processo naturale, sottratto alla volontà umana e alla ragione. In conseguenza di ciò, l'eliminazione della guerra non è mai stata progettata come obiettivo della lotta politica.

Da una parte, nota Albertini, «il mondo degli Stati... si fonda sulla guerra: è *il mondo della guerra*». D'altra parte, «all'interno di ogni Stato la politica è proprio l'attività con la quale si risolvono pacificamente i conflitti». Inoltre «la storia presenta... una tendenza costante verso l'allargamento della dimensione degli Stati, cioè verso la trasformazione di precedenti aree di guerra in aree di pace interna». Albertini interpreta il senso profondo della politica «come il processo di eliminazione graduale delle guerre; e quindi la guerra come l'espressione dell'imperfezione della politica e la pace come espressione della perfezione della politica» (53).

Si potrebbe estendere questo ragionamento alla nozione di Stato. Se il fine dello Stato, secondo il pensiero di Hobbes, è la pace (54), lo Stato diventa conforme alla propria idea solo se elimina tutti i rapporti di forza dalla vita politica. E ciò diventa possibile con la Federazione mondiale, la quale rappresenta il compimento dell'idea di Stato.

Albertini ha sviluppato in diverse occasioni analisi sulle conseguenze della Federazione mondiale. Vale la pena di ricordare quella che mette in rilievo la relazione tra governo mondiale e controllo del processo storico. «Con l'idea del governo mondiale», egli ha osservato, «acquisiamo la possibilità di pensare distintamente il processo storico non controllato e quello controllato. In questo caso il processo storico si presenta come un insieme di decisioni politiche coordinate in seno al quale la volontà generale, che si forma ormai anche a livello mondiale, non deve più sottostare alla necessità (come cozzo internazionale delle volontà

nazionali). La volontà politica passa pertanto dalla sfera dell'eteronomia a quella dell'autonomia. E ciò comporta, nel contempo, il passaggio da una storia di carattere deterministico a una storia guidata dalla libertà» (55). In altre parole, con il governo mondiale, la politica mondiale cessa di essere il risultato dello scontro anarchico tra gli Stati e può diventare oggetto di scelte libere e democratiche. I fini della politica non sono più scelti sotto la pressione della necessità, ma sono decisi dalla ragione.

La comunità.

Secondo Albertini, nell'ambito del federalismo diventa pensabile l'idea di una società emancipata dalla povertà e dalla violenza, nella quale l'umanità realizzerà dovunque comunità fondate su rapporti di solidarietà. «La radice della nostra vita morale e di relazione», egli affermò, «è, per un verso, lo Stato, che realizza la convivenza pacifica con il monopolio della forza fisica, per altro verso (e questa è la faccia nascosta che Hobbes non ha messo in evidenza) sono le relazioni di solidarietà umana che nascono spontaneamente, senza che ci sia un'autorità che ce le impone. La spontaneità delle relazioni sociali avviene nelle relazioni personali, nel quartiere, nel comune. Questa, che è la prima grande ricchezza della vita umana, viene soffocata nella sua stessa origine, qualora non ci sia l'autonomia» (56).

Osservando il mondo contemporaneo, Albertini nota che «la causa prima dei mali della nostra società... sta nella cattiva distribuzione del potere» (57). E infatti un solo livello di governo, quello nazionale, ha un potere realmente indipendente, al quale tutti gli altri sono subordinati. L'ONU è subordinata agli Stati membri, l'Unione europea, nonostante la maturità dello sviluppo del processo di unificazione, è tuttora subordinata ai governi nazionali, le collettività regionali e comunali sono ugualmente subordinate ai governi nazionali. La ragione di ciò sta nella divisione del mondo in Stati sovrani in conflitto tra loro, che alimenta bisogni di sicurezza, di coesione sociale e di accentramento del potere che l'antagonismo tra gli Stati determina.

È evidente che le vecchie istituzioni ereditate dal passato non consentono di affrontare i grandi problemi del mondo (la pace, la povertà, l'ambiente, il controllo della globalizzazione e così via), la cui soluzione è possibile solo sul piano internazionale. E d'altra parte il centralismo tipico dello Stato nazionale rappresenta un altro grave limite delle istituzioni democratiche, perché impedisce di affrontare i problemi di piccole dimensioni a livello regionale e locale, dove potrebbero essere

risolti in modo più efficace e democratico. Lo Stato nazionale non solo è troppo piccolo per i grandi problemi, ma è anche troppo grande per i problemi di piccole dimensioni.

E' la sovranità statale assoluta l'ostacolo che deve essere abbattuto per restituire alla politica il potere di determinare il destino della comunità umana. Il federalismo è la formula politica che consente di riorganizzare la distribuzione del potere politico, conferendo autonomia a tutti i livelli di governo, dalla comunità locale all'ONU. In definitiva si può affermare che la statualità si realizzerà pienamente quando si sarà dotata degli strumenti per governare il mondo nell'ambito della Federazione mondiale. La pace universale, che comporta l'espulsione della violenza dalla storia, costituisce la premessa di un profondo cambiamento della condizione umana. Essa consente di sviluppare, in una misura che non ha precedenti nella storia, la libertà degli individui e di fondare la convivenza politica sulla solidarietà in seno alle comunità.

La comunità è un aspetto fondamentale della concezione federalistica della politica. Essa deve essere pensata come la cellula di base di una società nella quale tutti gli uomini vivono in pace, perché la pace è garantita da un sistema federale mondiale e la ragion di Stato ha esaurito il ruolo di forza motrice della storia. Scrive in proposito Albertini: «Inquadrata esclusivamente dal diritto, la condotta degli uomini dipenderebbe finalmente solo dalla parte specificamente umana della loro natura, dalla autonomia della ragione e dalla legge morale. Nessuno considererebbe più gli altri come mezzi, ma solo come fini. Va da sé che, nell'ambito dei gruppi nei quali l'altro è una persona che si conosce o che rientra direttamente nel raggio della propria azione, questa relazione non implica solo che gli altri non vengano mai considerati come mezzi per i propri scopi (come accade necessariamente nel regime della proprietà privata dei mezzi sociali di produzione), ma implica anche che il bene degli altri venga sentito come il proprio. In altri termini, implica la comunità, che è proprio il gruppo nel quale tutti sono fini e nessuno è mezzo nella pratica concreta della vita, esistenzialmente. Dunque anche il senso di comunità diverrebbe una componente normale dell'animo umano, e ciò lascia intravedere l'affermazione di un'alternativa reale alla proprietà privata dei mezzi sociali di produzione e la trasformazione delle città in comunità» (58).

L'analisi di Albertini non si limita ad attribuire al centralismo dello Stato nazionale la responsabilità di avere distrutto le relazioni di solidarietà spontanea, che aveva caratterizzato nelle epoche precedenti la vita quotidiana in seno alle comunità locali. C'è un altro fattore: il modo di

produzione industriale. «L'industrialismo», egli scrive, «ha distrutto la solidarietà spontanea che si manifestava nell'ambito del quartiere e si elevava a coscienza culturale (a identità personale e sociale di tutti) con la parrocchia, come la città si riconosceva nel vescovado» (59). L'analisi delle prospettive aperte dalla società post-industriale consente ad Albertini di arricchire la nozione di comunità di nuovi elementi. Il problema che si pone oggi è «di ridare agli uomini (a tutti gli uomini) la città con il controllo pianificato dello sviluppo,... con l'organizzazione scientifica del territorio... e con l'eliminazione di tutte le periferie (discriminazione territoriale) e la loro sostituzione con veri e propri poli urbani... La città non può più essere intesa come luogo fisico ma come una funzione globale, come l'insieme dei servizi cittadini organizzati sul territorio. La coscienza dell'appartenenza ad una città dovrebbe dunque coinvolgere tutti coloro i quali si servono di un certo sistema di servizi, che comprendono la produzione, il verde, la rete delle comunicazioni, dei centri culturali ecc., quindi la città va intesa come disseminazione di poli urbani nel quadro del superamento della distinzione città-campagna» (60).

Questa analisi si conclude con una riflessione sulla scuola, intesa come organo della autoeducazione della società. La proposta di Albertini è di aprire la scuola alla società: «La scuola aperta non è una scuola separata dalla vita... Se è la sede della cultura del quartiere e della città, deve anche essere, per tutti, biblioteca, centro sportivo, museo dell'immagine, del suono, luogo del dibattito, della conoscenza dei problemi del quartiere e della città, un vero e proprio laboratorio urbano. Solo con questa scuola, e questo legame città-scuola, si potrà ritrovare la motivazione per la rinascita della solidarietà e dell'attività, del lavoro liberamente prestato per finalità umane» (61).

Conclusioni.

L'uomo è un essere che fornisce risposte ai problemi che pone la realtà. Per questo, diceva Marx, «l'umanità non si propone se non quei problemi che può risolvere» (62).

Di fronte alla crisi storica degli Stati nazionali, il federalismo si presenta come il pensiero politico che consente di comprendere e di controllare la storia contemporanea. Consapevole che la conoscenza è una potente forza rivoluzionaria, Albertini considerò la teoria federalista come lo strumento di una battaglia politica, il cui obiettivo egli definì con questa formula: «unire l'Europa per unire il mondo» (63).

NOTE

- (1) G.W.F. Hegel, *Vorlesungen über die Philosophie der Weltgeschichte*, Lipsia, F. Meiner, 1917, vol. I, p. 76.
- (2) A. Spinelli, *Come ho tentato di diventare saggio*, Bologna, Il Mulino, 1999, p. XII.
- (3) *Ibidem.*, p. XIII.
- (4) *Ibidem.*, p. 343.
- (5) Sappiamo dal Diario che nel 1961 progettò un libro, che non vide mai la luce, dal titolo *L'Utopia democratica*. Questo era il suo proposito: «La novità mondiale della nostra epoca, intravista finora solo dai comunisti, è che l'umanità ha ormai un destino politico unico, valido per tutti, e che esso non può essere altro che quello della libertà per tutti, cioè della democrazia. Devo pensarci a fondo e, se mi decido, lasciare da parte definitivamente l'attivismo federalista e preparare questo libro. E' il modo forse di dare al federalismo quella pienezza di contenuto politico e sociale che fin dall'inizio tutti mi hanno chiesto e a cui non ho finora mai saputo rispondere adeguatamente» (A. Spinelli, *Diario europeo 1948-1969*, Bologna, Il Mulino, 1989, p. 411).
- (6) *Ibidem.*, p. 301.
- (7) B. Brecht, *Teatro*, trad. it., Torino, Einaudi, 1965, p. 1517.
- (8) K. Marx, *Tesi su Feuerbach*, trad. it., in K. Marx-F. Engels, *Opere scelte*, Roma, Editori Riuniti, 1966, p. 188.
- (9) M. Albertini, *Una rivoluzione pacifica. Dalle nazioni all'Europa*, Bologna, Il Mulino, 1999, p. 467.
- (10) M. Albertini, *Nazionalismo e federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1999, pp. 111-12.
- (11) M. Weber, *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, trad. it., *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Torino, Einaudi, 1958, p. 58.
- (12) M. Albertini, *Nazionalismo e federalismo, cit.*, p. 112.
- (13) Platone, *Tutte le opere*, Firenze, Sansoni, 1989, vol. I, pp. 497-98.
- (14) V.I. Lenin, *Che fare?*, trad. it., Roma, Editori Riuniti, 1968, p. 55.
- (15) M. Albertini, *Nazionalismo e federalismo, cit.*, pp. 109-110.
- (16) B. Croce, *Materialismo storico ed economia marxista*, Bari, Laterza, 1918, p. 85.
- (17) M. Albertini, «Lettre ouverte à la JEF de Gênes», 14 settembre 1971, in *Le Fédéraliste*, XIV (1972), n. 1-2, pp. 72-73.
- (18) L. Trockij, *Storia della rivoluzione russa*, trad. it., Milano, Sugar, 1964, p. 11.
- (19) Engels a Conrad Schmidt, 27 ottobre 1890, in K. Marx-F. Engels, *Opere scelte, cit.*, p. 1245.
- (20) M. Albertini, *Nazionalismo e federalismo, cit.*, p. 110.
- (21) M. Albertini, *Il federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1993, p. 145.
- (22) *Ibidem.*, p. 144.
- (23) *Ibidem.*, pp. 220-21.
- (24) F. Meinecke, *L'idea della ragion di Stato nella storia moderna*, trad. it., Firenze, Sansoni, 1970, p. 18.
- (25) *Ibidem.*, p. 19.
- (26) M. Albertini, *Nazionalismo e federalismo, cit.*, pp. 162-63.
- (27) *Ibidem.*, p. 173.
- (28) M. Albertini, *Il federalismo, cit.*, p. 92.
- (29) *Ibidem.*, p. 91.
- (30) *Ibidem.*, pp. 288-9.
- (31) M. Albertini, *Lo Stato nazionale*, Bologna, Il Mulino, 1997. Per un inquadramento della questione nazionale nell'evoluzione del pensiero di Albertini cfr. L. Levi, «La teoria della nazione», in *Il Federalista*, XL (1998), n. 2, pp. 112-25.

- (32) M. Albertini, *Il federalismo*, cit., p. 147.
- (33) M. Albertini, *ibidem.*, parte IV.
- (34) M. Albertini, *Nazionalismo e federalismo*, cit., p. 237.
- (35) *Ibidem.*, p. 256.
- (36) *Ibidem.*, pp. 161-62.
- (37) *Ibidem.*, p. 135.
- (38) I. Kant, *Per la pace perpetua*, in *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, a cura di N. Bobbio, L. Firpo, V. Mathieu, Torino, 1965, pp. 292-97.
- (39) M. Albertini, *Il federalismo*, cit., p. 41.
- (40) M. Albertini, *Nazionalismo e federalismo*, cit., p. 171.
- (41) *Ibidem.*, pp. 181-82.
- (42) N. Machiavelli, *Il principe*, cap. 18.
- (43) Si veda la voce *Politica* sul *Grande dizionario enciclopedico*, Torino, UTET, 1960, vol. X, pp. 203-208.
- (44) M. Albertini, *Proudhon*, Firenze, Vallecchi, 1974, pp. 105-106.
- (45) *Ibidem.*, p. 106.
- (46) I. Kant, *Idea di una storia universale dal punto di vista cosmopolitico*, in *Scritti*, cit., p. 131.
- (47) M. Albertini, *Proudhon*, cit., p. 107.
- (48) I. Kant, *Critica della ragion pura*, trad. it., Bari, Laterza, 1910, vol. I, p. 292.
- (49) Ha osservato in proposito M. R. Cohen «Forse il più importante ostacolo allo sviluppo della filosofia della storia oggi è il timore prevalente dell' a priori». E ha aggiunto che «ciò è sorprendente», se si considera che «la filosofia della storia... è sicuramente il punto centrale di ogni applicazione della filosofia alla vita» (*The Meaning of Human History*, La Salle, IL, Open Court, 1961, pp. 3-4).
- (50) I. Kant, *Sopra il detto comune: «Questo può essere giusto in teoria, ma non vale per la pratica»*, in *Scritti*, cit. pp. 275-76.
- (51) M. Albertini, *Nazionalismo e federalismo*, cit., p. 144.
- (52) I. Kant, *Per la pace perpetua*, in *Scritti*, cit., p. 291.
- (53) M. Albertini, *Nazionalismo e federalismo*, cit., p. 169.
- (54) T. Hobbes, *Leviathan*, Cambridge, Cambridge University Press, 1904, p. 123.
- (55) M. Albertini, *Nazionalismo e federalismo*, cit., p. 167.
- (56) Movimento federalista europeo, *Unione europea subito*, *Atti del XII Congresso*, Pavia, EDIF, 1984, p. 18.
- (57) *Ibidem.*, p. 17.
- (58) M. Albertini, *Nazionalismo e federalismo*, cit., pp. 110-11.
- (59) M. Albertini, «Discorso ai giovani federalisti», in *Il Federalista*, XX (1978), n. 2-3, p. 61.
- (60) *Ibidem.*
- (61) *Ibidem.*
- (62) K. Marx, *Per la critica dell'economia politica*, trad. it., Roma, Editori Riuniti, 1971, p. 5.
- (63) M. Albertini, *Nazionalismo e federalismo*, cit., p. 177.

Federalismo e ragioni di Stato

SERGIO PISTONE

Un aspetto fondamentale della teoria del federalismo elaborata da Mario Albertini è il suo legame organico con la teoria della ragion di Stato. Questo legame, che ha come punti di riferimento classici Immanuel Kant e Alexander Hamilton, è presente anche nel fondatore del Movimento federalista europeo, Altiero Spinelli, ma raggiunge con Albertini la chiarificazione concettuale più rigorosa e convincente (1).

Il rapporto fra la teoria federalista e la teoria della ragion di Stato, va sottolineato, non è configurabile in termini di identificazione, bensì piuttosto come convergenza sostanziale per quanto riguarda la conoscenza della realtà politica e divergenza sul piano degli orientamenti valutativi. Concretamente, *la conoscenza delle leggi della politica ottenuta sulla base degli insegnamenti della teoria della ragion di Stato è impiegata dai federalisti al servizio della pace invece che della potenza del proprio Stato*, come avviene in linea generale per i realisti politici. Questo rapporto complesso è d'altro canto l'elemento decisivo che distingue la posizione dei federalisti da quelle degli internazionalisti e dei pacifisti, rispetto ai quali vi è convergenza sul piano dei valori (la pace come valore guida) e divergenza per quanto riguarda gli strumenti con cui realizzare la pace. Inoltre la chiara visione, che l'approccio realistico rende possibile, delle leggi che regolano l'acquisto e il mantenimento del potere costituisce la premessa insostituibile della capacità da parte dei federalisti di definire una valida strategia della lotta politica concreta per la realizzazione della pace.

Per chiarire queste asserzioni, occorre partire da una puntualizzazione degli insegnamenti fondamentali della teoria della ragion di Stato. Essi possono essere schematizzati nella tesi del primato dello Stato rispetto alla società e nella dicotomia sovranità statale-anarchia internazionale (2).

Il primato dello Stato rispetto alla società.

L'assunto basilare del paradigma della ragion di Stato coincide con la tesi secondo cui lo Stato è lo strumento insostituibile per rendere possibile la convivenza pacifica fra gli uomini nell'ambito delle società complesse, vale a dire delle società fondate sulla divisione del lavoro e l'economia mercantile (che ha aperto la strada alla rivoluzione industriale), formatesi in Europa a partire dalla fine del Medioevo. Queste società sono caratterizzate da un grande dinamismo, ma altresì da una strutturale conflittualità che può essere gestita pacificamente solo tramite la formazione di uno specifico apparato di coercizione. Questo implica la divisione della società in una piccola minoranza, che detiene il potere e impone coercitivamente le regole indispensabili alla convivenza pacifica, ed una immensa maggioranza che a tale potere è subordinata. In effetti, è precisamente il monopolio della forza — costituente, al di là degli attributi formali, quali l'indivisibilità, l'originarietà, ecc., la base materiale della sovranità statale — che assicura alla minoranza governante la possibilità di imporre un ordinamento giuridico universalmente valido ed efficace, e di impedire quindi che la società si autodistrugga. Ciò implica pertanto l'esistenza di una classe di persone, la «classe politica», che fa della ricerca del potere la propria specifica professione; il che si accompagna in generale a un gusto personale per il potere, ma corrisponde d'altro canto a una necessità sociale, data l'indispensabilità del potere per rendere possibile la riproduzione della società.

La costruzione del monopolio della forza nelle mani dell'autorità centrale dello Stato (normalmente una casa regnante) ha richiesto lotte durissime e secolari, perché si è trattato di disarmare i nobili e i Comuni, di sradicare cioè l'anarchia feudale. In questa fase lo Stato moderno ha realizzato, attraverso un lungo processo che in parte è ancora in corso, una grande opera di incivilimento della popolazione ad esso sottoposta, i cui aspetti fondamentali sono il progresso morale connesso con l'educazione (e quindi con la progressiva interiorizzazione di tale norma) alla rinuncia alla violenza privata nella tutela dei propri interessi e il progresso economico-sociale reso possibile dalla certezza del diritto. In questo quadro sono state possibili le grandi trasformazioni dello Stato promosse dalle ideologie emancipatrici che hanno il loro fondamento nell'Illuminismo, e cioè il liberalismo, la democrazia e il socialismo. A questo proposito deve essere sottolineato che queste trasformazioni hanno introdotto dei fattori integrativi essenziali della funzione pacificatrice dello Stato.

Il monopolio statale della forza legittima, cioè il disarmo degli individui e dei raggruppamenti in cui è articolata la società, è visto come il primo fondamento della statualità, come la condizione in mancanza della quale si ritornerebbe allo stato di guerra di tutti contro tutti, cioè alla situazione che oggi definiamo come «jugoslavizzazione» o «tribalizzazione». Questo primo elemento è successivamente integrato da un secondo elemento rappresentato dallo Stato di diritto, cioè dall'insieme di quei meccanismi e disposizioni — dichiarazioni dei diritti, governo della legge, separazione dei poteri, autonomia della magistratura, ecc. — prescritti in particolare dall'ideologia liberale al fine di evitare che il monopolio della forza si traduca in puro arbitrio e cioè dittatura, e non venga perciò accettato come legittimo, aprendo la strada al riarmo dei singoli e alla guerra civile. Si aggiunge storicamente come terzo elemento la generalizzazione — prescritta in particolare dalla ideologia democratica e gradualmente sviluppata man mano che la rivoluzione industriale ha reso tutti gli strati sociali consapevoli dei propri interessi e dei propri diritti — della partecipazione dei cittadini e delle cittadine alla formazione delle leggi e al controllo del governo. In mancanza di questo elemento i settori della società esclusi da ogni influenza sulle decisioni del potere politico sono fatalmente indotti a uscire dalla legalità. Interviene infine, come quarto elemento, lo Stato sociale, prescritto in particolare dall'ideologia socialista che ha posto al centro dei suoi interessi il problema della giustizia sociale. La percezione della indispensabile funzione pacificatrice svolta dallo Stato sociale si fonda sulla consapevolezza che l'economia di mercato, se da una parte è il fattore trainante dell'emancipazione umana e quindi dello sviluppo della moderna società pluralistica e aperta, d'altra parte produce continuamente disuguaglianze, squilibri, emarginazioni. Questi fenomeni devono trovare efficaci correttivi in meccanismi di regolazione e di solidarietà imposti dal potere pubblico, se si vuole evitare che lo Stato venga percepito come un potere che persegue l'interesse di una parte della società invece che l'interesse generale, favorendo in tal modo le tendenze a ricorrere alla violenza.

L'anarchia internazionale.

Dall'assunto basilare che vede nello Stato lo strumento insostituibile per realizzare la convivenza pacifica fra i membri della società discende logicamente il secondo insegnamento fondamentale del paradigma della ragion di Stato. *Esso individua nella dicotomia sovranità statale-anarchia internazionale il fondamento della differenza strutturale fra le*

relazioni interne allo Stato e le relazioni internazionali.

Se la vicenda storica dello Stato moderno è caratterizzata, come si è visto, da un progressivo incivilimento al suo interno, ben diversa è in effetti la vicenda delle relazioni internazionali nel quadro del moderno sistema europeo degli Stati che a un certo punto si è trasformato in sistema mondiale degli Stati. Mentre all'interno dello Stato l'autorità centrale disarmava i singoli e i gruppi in cui è articolata la società e li costringe a regolare i loro rapporti e i conflitti che vi sono connessi ricorrendo al diritto invece che alla violenza, nei rapporti esterni tutti gli Stati non solo mantengono gli armamenti l'un contro l'altro, ma li rafforzano e perfezionano senza sosta e ricorrono all'uso e alla minaccia della forza (anche gli Stati più piccoli, i quali, non avendo una forza sufficiente, si appoggiano a quella altrui) per tutelare i propri interessi. Nello stesso momento in cui l'autorità statale non solo costringe, ma anche educa i sudditi alla rinuncia alla violenza nei rapporti reciproci, costringe ed educa un numero crescente dei propri sudditi a usare le armi e quindi la violenza nei rapporti internazionali, e di conseguenza, anche a diffidare delle persone che vivono oltre i confini dello Stato e a odiarle quando si giunge ai conflitti armati. Quando poi lo Stato si trasforma in senso liberale, democratico, socialista, i principi e i diritti in tal modo introdotti nella vita interna dello Stato vengono, nei momenti di guerra e all'approssimarsi delle guerre, sistematicamente limitati e circoscritti, se non addirittura revocati. Basti pensare alla diplomazia segreta, ai segreti di Stato, alla censura, al rafforzamento del potere centrale a scapito delle autonomie locali, che sono una violazione patente dei principi democratici più diffusi, ma che non di meno rappresentano una prassi costante nella vicenda degli Stati democratici. Anche gli stessi principi di efficienza economica vengono disapplicati quando si tratta di garantire una maggiore capacità dello Stato di affrontare le prove di forza con gli altri Stati. Basti pensare al sostegno di comparti produttivi inefficienti, ma considerati di importanza strategica.

Concentrando l'attenzione su questa condizione dei rapporti internazionali, i teorici della ragion di Stato hanno imperniato il loro discorso sul concetto di anarchia internazionale. Hanno cioè chiarito che l'anarchia internazionale è la situazione strutturale da cui dipende la differenza qualitativa fra l'evoluzione interna dello Stato e l'evoluzione dei rapporti internazionali. Concretamente, l'anarchia internazionale significa la mancanza di un governo, vale a dire di un'autorità suprema capace di imporre un ordinamento giuridico valido ed efficace. Una tale autorità si è affermata nei rapporti interni in seguito alla monopolizzazione della

forza da parte dell' autorità centrale dello Stato, mentre non si è affermata nei rapporti internazionali a causa del permanere in tale contesto di una pluralità di Stati sovrani, cioè di monopoli della forza completamente autonomi. Di conseguenza manca nella società degli Stati la condizione indispensabile per poter imporre efficacemente le norme necessarie alla pacifica convivenza degli Stati e alla regolamentazione pacifica, cioè giuridica, delle controversie internazionali; il criterio ultimo della loro soluzione non può che essere la prova di forza fra le parti, che il diritto internazionale non può fare altro che sanzionare; e la guerra è sempre all'ordine del giorno ed è presente anche nei momenti di pace, perché anche in questi momenti gli Stati devono tener conto della possibilità permanente della guerra e prepararsi per questa eventualità.

In questa situazione ogni Stato è costretto ad attuare una «politica di potenza», la quale non significa in senso rigoroso una politica estera particolarmente violenta e aggressiva, bensì una politica che tiene conto della possibilità permanente delle prove di forza (sia dell'uso che della semplice minaccia della forza), e che di conseguenza appresta e usa nei casi estremi i mezzi di potenza indispensabili (armamenti, alleanze, occupazioni di vuoti di potere prima che altri lo facciano), o ricorre all'astuzia e alla frode. Nel contesto dell'anarchia che caratterizza strutturalmente la situazione internazionale, garantire la sicurezza esterna, cioè la capacità di difendere efficacemente i propri interessi nelle prove di forza con gli altri Stati e di resistere all'imposizione della volontà altrui, diventa la preoccupazione primaria dei reggitori degli Stati. Ad essa sono sistematicamente sacrificati, in misura proporzionale ai pericoli cui la sicurezza è esposta, i principi giuridici, etici, politici (nel senso delle priorità imposte dalle dottrine politiche dominanti), economici che vengono normalmente rispettati negli ambiti della vita dello Stato nei quali non emerge il problema della sicurezza esterna. Il primato della sicurezza è il fattore decisivo che spiega la diversa evoluzione — nell'ambito del sistema europeo degli Stati — che ha caratterizzato storicamente gli Stati di tipo insulare (esempio paradigmatico: la Gran Bretagna) e quelli di tipo continentale (esempio paradigmatico: la Prussia-Germania). Nel primo caso, la posizione strategica favorevole, dovuta alla mancanza di confini terrestri da difendere, ha favorito l'affermarsi di istituzioni statali più liberali e decentrate; nel secondo caso, una posizione di sicurezza strutturalmente più esposta e precaria, proprio in ragione della necessità di difendere confini terrestri, ben più facilmente superabili, ha per contro ostacolato le spinte liberali e favorito l'autoritarismo e l'accentramento.

Con il concetto di anarchia internazionale si mette in luce il dato strutturale costituito dall'assenza di un ordinamento giuridico valido ed efficace e dal conseguente dominio della legge della forza nei rapporti internazionali. Si chiarisce, in altre parole, perché all'interno dello Stato esiste — se si eccettuano le situazioni di profonda crisi istituzionale e addirittura di guerra civile — un grado di certezza e prevedibilità nei rapporti interumani che, pur trovando dei limiti nel permanere di una sfera ineliminabile di rapporti antiggiuridici, è comunque qualitativamente diverso dalla strutturale aleatorietà che caratterizza i rapporti internazionali. Questa chiarificazione non significa d'altra parte ritenere che la realtà internazionale sia semplicemente caotica, dominata dallo scontro continuo, irrazionale e imprevedibile fra gli Stati, e quindi una situazione caratterizzata dall'assenza di qualsiasi ordine. In realtà i teorici della ragion di Stato hanno fin dall'inizio incominciato a percepire l'esistenza nel contesto internazionale di ulteriori elementi strutturali, al di là di quello più generale dell'anarchia internazionale, che rendono meno caotica e quindi relativamente più prevedibile nei suoi concreti sviluppi la situazione internazionale. Il discorso che essi sono venuti progressivamente elaborando e perfezionando nello sforzo di chiarire questi ulteriori elementi e, quindi, di padroneggiare in modo più adeguato la realtà dei rapporti internazionali è incentrato sul concetto di *sistema degli Stati*, che si tratta ora di chiarire nei suoi aspetti fondamentali.

Punto di partenza di questo discorso è la constatazione che i rapporti di forza esistenti fra gli Stati hanno portato alla formazione di una ferrea gerarchia fra di essi che discrimina le *grandi potenze*, cioè gli Stati capaci realmente di tutelare in modo autonomo, con la propria forza, i propri interessi, dalle *medie e piccole potenze*, le quali devono invece ricercare la protezione di una delle grandi potenze o l'accettazione concorde da parte di queste della loro neutralità. Questa situazione comporta automaticamente che le decisioni fondamentali da cui dipende l'evoluzione del sistema internazionale siano prese dalle grandi potenze e, quindi, da un numero molto limitato di Stati sovrani rispetto al loro complesso. Questi esercitano in sostanza il *governo del mondo*, cioè fissano le regole formali e informali entro cui si svolgono le relazioni internazionali. E' peraltro chiaro che non si tratta di un governo legittimo fondato sul monopolio della forza, né tantomeno democratico, e che è quindi qualitativamente diverso dal governo nell'ambito di uno Stato sovrano. Nel sistema europeo degli Stati le grandi potenze (che non furono sempre le stesse, perché talune decadde a uno status inferiore o sparirono e altri Stati subentrarono ad esse) non furono in effetti mai più di sei (sistema

pluripolare), mentre il sistema mondiale emerso dall'epoca delle guerre mondiali fu dominato fino alla fine del conflitto Est-Ovest dalle superpotenze USA e URSS (sistema bipolare). Oggi esiste una situazione fluida e assai verosimilmente transitoria, in cui sono simultaneamente presenti aspetti monopolari (la supremazia degli USA) e tendenze verso il pluripolarismo (l'ascesa della Cina, dell'India e dell'Unione europea, unitamente al fatto che la Federazione russa possiede ancora un enorme armamento nucleare e ha grandi e non ancora adeguatamente spiegate potenzialità economiche).

L'esistenza delle grandi potenze costituisce un primo decisivo elemento strutturale nel quadro dell'anarchia internazionale e vi introduce un fattore indubbiamente molto generale di ordine, che presiede in particolare ai rapporti fra i grandi e i piccoli Stati. Un secondo essenziale elemento strutturale è costituito dall'*equilibrio*, il quale regola invece i rapporti fra le grandi potenze, introducendo anch'esso un ulteriore fattore di ordine. Individuando nell'equilibrio il fondamentale elemento strutturale che presiede ai rapporti fra le grandi potenze, si intende mettere anzitutto in luce una situazione di fatto e cioè che fra le grandi potenze dominanti nel sistema europeo e in quello mondiale (e pure in quello delle città-Stato greche e in quello italiano del 1400) si è realizzata in modo duraturo una condizione di non eccessiva differenza sul piano della forza. Questa situazione è stata in grado di impedire ad ognuna di esse di sovrastare tutte le altre, ed ha implicato quindi l'automatico imbrigliamento di ogni tentativo egemonico, tramite il formarsi di una coalizione delle altre grandi potenze contro lo Stato più forte ed i suoi alleati o semplicemente in seguito alla capacità di resistenza anche di una sola potenza, nel caso di un sistema bipolare. Il meccanismo dell'equilibrio non ha evidentemente comportato il superamento dell'anarchia internazionale con le sue manifestazioni violente e bellicose, ma è stato in grado di limitarle. Le guerre generali sono scoppiate solo nei momenti di sconvolgimento dell'equilibrio, in conseguenza dell'ascesa e, quindi, della spinta egemonica di una grande potenza, mentre le situazioni di equilibrio stabile hanno prodotto lunghe fasi di assenza di guerre o di guerre limitate. D'altra parte l'equilibrio è il meccanismo che ha reso possibile nel sistema europeo e in quello mondiale il mantenimento dell'autonomia delle grandi potenze e quindi di un sistema pluralistico di Stati sovrani, il quale ha tra l'altro anche permesso di garantire una limitata autonomia alle medie e piccole potenze.

Il discorso relativo all'equilibrio delle potenze va completato con le considerazioni dei realisti relative ai cambiamenti epocali introdotti dalla

scoperta delle armi atomiche e nucleari. Il salto qualitativo che queste armi di distruzione di massa (integrate oltretutto da sempre più micidiali armi chimiche e batteriologiche) ha comportato nell'incessante gara di perfezionamento degli armamenti connessa strutturalmente con l'anarchia internazionale e il sistema dell'equilibrio, ha portato a una configurazione radicalmente nuova dell'equilibrio. Si è affermato il sistema della deterrenza, detto anche *equilibrio del terrore*, cioè una situazione in cui una guerra generale fra le grandi potenze produrrebbe distruzioni tali (che possono giungere fino alla eliminazione della vita umana sul pianeta) da equivalere a un suicidio collettivo. L'inconcepibilità razionale di una guerra generale non ha eliminato i rapporti di forza fra gli Stati e le guerre limitate o locali, ma ha indotto a spostare l'accento, nelle politiche di sicurezza, dalla difesa al controllo degli armamenti e alla prevenzione della guerra. E' emerso in sostanza nei rapporti fra le grandi potenze un fattore nuovo rappresentato dalla solidarietà per la comune sopravvivenza.

Un'altra conseguenza epocale del progresso scientifico è rappresentata dall'interdipendenza ecologica, cioè da una situazione in cui un numero crescente di decisioni che — come quelle che possono portare alle guerre — rientrano nella sfera della sovranità dei singoli Stati possono condurre a catastrofi di dimensioni continentali e mondiali, che possono giungere fino alla compromissione delle possibilità di vita umana sul nostro pianeta. Anche questa situazione impone una solidarietà per la sopravvivenza che si traduce nella necessità di una crescente cooperazione internazionale e della realizzazione di accordi sempre più stringenti a livello regionale e globale diretti a controbattere una minaccia che accomuna tutta l'umanità.

Oltre all'interdipendenza fra gli Stati connessa con le sfide alla comune sopravvivenza il realismo contemporaneo prende atto dell'influenza sulle relazioni internazionali esercitata dalla *crescente interdipendenza economica* connessa con lo sviluppo prima della rivoluzione industriale e poi di quella tecnico-scientifica. Il fatto che lo sviluppo del benessere in ogni Stato sia venuto a dipendere in modo sempre più organico dall'apertura dei mercati ha, in connessione con l'inconcepibilità razionale della guerra generale, stimolato potentemente la cooperazione economica internazionale.

Sempre nel contesto del discorso sui fattori che limitano le implicazioni violente dell'anarchia internazionale viene infine richiamata l'attenzione sul fatto che, a differenza degli Stati con regimi autoritari o totalitari, quelli con regimi liberaldemocratici, con effettiva separazione

dei poteri e consistente decentramento dei poteri o addirittura una struttura federale, hanno più difficoltà ad attuare una politica estera bellicosa, in quanto l'equilibrio fra i poteri dello Stato ostacola la rapidità di decisione e di intervento sul piano internazionale. Il che non significa assolutamente l'esistenza di un nesso automatico fra l'affermarsi della democrazia all'interno e il superamento dei rapporti di forza fra gli Stati.

L'insieme dei fattori appena illustrati, tendenti ad ostacolare l'eliminazione del carattere pluralistico del sistema internazionale e a contenere entro certi limiti le tendenze alle prove di forza sono alla base di alcuni rilevanti fenomeni che caratterizzano le relazioni internazionali e su cui occorre ora soffermarsi.

Va sottolineato anzitutto che la gerarchia fra gli Stati e l'equilibrio fra le grandi potenze costituiscono i due fondamentali elementi strutturali nel quadro dell'anarchia internazionale che la trasformano da una semplice pluralità disorganizzata di Stati in un sistema di Stati, in una realtà cioè caratterizzata, come la stessa parola «sistema» suggerisce, da un relativo ordine e quindi relativamente più comprensibile e prevedibile nei suoi sviluppi concreti. In particolare, l'equilibrio fra le grandi potenze costituisce storicamente la condizione fattuale che ha indotto gli Stati a riconoscersi reciprocamente anche in modo formale come Stati sovrani e che, nel caso dell'Europa moderna, ha reso di fatto possibile l'affermarsi e il progressivo estendersi del diritto internazionale, garantendone una certa efficacia, nonostante che esso non promani da un potere sovrano. In effetti, secondo il paradigma della ragion di Stato le norme del diritto internazionale che vengono effettivamente osservate dagli Stati derivano la loro validità fattuale non tanto dal principio *pacta sunt servanda*, che costituisce essenzialmente un giudizio di valore, quanto piuttosto dal fatto che, dato l'equilibrio, cioè l'impossibilità fattuale di eliminare la sovranità degli altri Stati, gli attori fondamentali del sistema internazionale hanno dovuto riconoscere la necessità di convivere in qualche modo. Pur non rinunciando alla politica di potenza e alla guerra come *extrema ratio*, hanno dovuto acconciarsi a regolare in qualche modo la loro convivenza di carattere anarchico, dando vita ad un diritto *sui generis*, in quanto legittima l'uso normale della violenza ed è subordinato ai rapporti di forza e gerarchici fra gli Stati. In sostanza, se non vi è un potere sovrano che garantisce il rispetto del diritto internazionale, vi è comunque una situazione di potere, sia pure instabile quale l'equilibrio fra le potenze, che ottiene in una certa misura questo effetto.

Quanto ai prima ricordati fenomeni di interdipendenza che si sono sviluppati nell'ambito del sistema degli Stati, essi sono alla base della

formazione delle strutture dell'organizzazione internazionale (di cui l'ONU è l'esempio fondamentale), che dopo l'epoca delle guerre mondiali hanno avuto uno sviluppo incomparabile rispetto alle epoche precedenti. La crescita dell'interdipendenza internazionale, di cui la globalizzazione economica rappresenta il più recente sviluppo, ha in effetti imposto una crescente cooperazione fra gli Stati e un enorme sviluppo quantitativo e qualitativo del diritto internazionale per gestire problemi di sempre maggiore importanza e non affrontabili con azioni isolate da parte degli Stati. In questo contesto hanno acquistato un ruolo di crescente importanza nelle relazioni internazionali anche attori non governativi quali le imprese multinazionali e le organizzazioni non governative attive soprattutto nel campo umanitario ed ecologico.

Questi fenomeni inducono molti studiosi delle relazioni internazionali a ritenere che i concetti basilari di sovranità statale e anarchia internazionale siano sempre più privi di capacità esplicativa della realtà contemporanea, poiché ci troveremo di fronte a una sostanziale limitazione della sovranità statale e, quindi, all'erosione del fondamento stesso della differenza qualitativa fra relazioni internazionali ed interne. A queste considerazioni i sostenitori del paradigma della ragion di Stato, replicano sottolineando in particolare che le organizzazioni internazionali sono dominate di fatto (e anche formalmente nel caso del Consiglio di Sicurezza dell'ONU) dalle grandi potenze. E aggiungono che il ruolo delle imprese multinazionali, per quanto importante, ha la sua base in ultima analisi nella potenza dello Stato di appartenenza, mentre lo spazio che le ONG si sono ritagliate nel quadro della cooperazione interstatale, non mette sostanzialmente in discussione le regole del gioco stabilite dalle grandi potenze. Gli Stati rimangono dunque gli attori fondamentali delle relazioni internazionali, le quali sono governate dai rapporti di forza, a differenza della vita interna, tanto è vero che tutti gli Stati continuano a mantenere forze armate di dimensioni decisamente superiori alle pure necessità della sicurezza interna.

Se la dicotomia sovranità statale-anarchia internazionale conserva la sua validità esplicativa, ci si deve piuttosto chiedere se la struttura anarchica della società interstatale non sia sempre più inconciliabile con le esigenze di sopravvivenza e di progresso del genere umano e se, di conseguenza, non sia giunto all'ordine del giorno della storia il problema della creazione di un governo mondiale efficace e democratico e, quindi, delle vie attraverso cui giungere a questo obiettivo. A questo punto si apre il discorso sul paradigma federalista e su come esso ingloba e supera il paradigma della ragion di Stato.

La pace perpetua e lo Stato federale mondiale.

Abbiamo detto all'inizio che ciò che distingue fundamentalmente la teoria federalista da quella della ragion di Stato non è l'aspetto conoscitivo, sul quale c'è una larga convergenza, bensì quello valutativo. Il valore-guida dei teorici della ragion di Stato è la sicurezza e, quindi, la potenza del proprio Stato poiché ritengono inconcepibile il superamento dell'anarchia internazionale. In sostanza tendono a vedere nella pluralità di Stati assolutamente sovrani non una fase dello sviluppo storico, ma un punto d'arrivo insuperabile. Il che riflette un pregiudizio ideologico di tipo nazionalistico, che — con argomentazioni diverse a seconda dei vari filoni in cui si articola la tradizione della ragion di Stato — induce a vedere nella pluralità di Stati sovrani e quindi nella loro conflittualità un fattore insostituibile di progresso. Per contro il valore-guida dei federalisti è la pace e, quindi, la convinzione che nella fase storica dell'avanzata rivoluzione industriale l'impegno a favore del progresso dell'umanità sia indissociabile dall'impegno concreto a favore del superamento della violenza nelle relazioni internazionali. Alla base di questo orientamento ci sono le illuminanti riflessioni sulla pace contenute negli scritti politico-giuridici e di filosofia della storia di Kant, che occorre qui brevemente puntualizzare (3).

Anzitutto Kant, fondandosi su una visione realistica dei rapporti internazionali, ha chiarito in modo rigoroso cos'è la pace. Essa non va confusa con il semplice fatto che la guerra non è in atto. Simili situazioni non sono in realtà altro che tregue fra una guerra e l'altra perché, finché fra gli Stati esistono rapporti anarchici, mancando una autorità superiore in grado di imporre rapporti giuridici fra di essi, la guerra è lo strumento normale per dirimere le controversie internazionali su questioni ritenute vitali. Essa è perciò sempre presente anche quando non è effettivamente combattuta, perché nei momenti di tregua gli Stati devono prepararsi non solo militarmente, ma anche economicamente, socialmente, politicamente e moralmente alla guerra. *La pace è in realtà l'organizzazione di potere che supera l'anarchia internazionale, trasformando i rapporti di forza fra gli Stati in rapporti giuridici veri e propri, rendendo quindi strutturalmente impossibile la guerra attraverso l'estensione della statualità su scala universale.*

Kant ha, in secondo luogo, stabilito un legame organico fra il superamento dell'anarchia internazionale, cioè la realizzazione della pace perpetua, e la piena attuazione all'interno dello Stato del regime repubblicano. Con questa espressione intendeva in sostanza ciò che oggi

intendiamo quando parliamo di regime liberaldemocratico, e riteneva che esso costituisse un traguardo fondamentale nel progresso dell'umanità. D'altra parte, condivideva gli insegnamenti dei teorici della ragion di Stato, secondo cui l'esistenza dei rapporti di forza fra gli Stati fa sì che la sicurezza esterna diventi per questi l'esigenza prioritaria; il che favorisce le tendenze e le strutture autoritarie nella vita interna degli Stati, in quanto più adatte alla necessità di preservare e consolidare la potenza indispensabile per sopravvivere nel contesto dell'anarchia internazionale. Era pertanto chiaramente consapevole che i principi liberali e democratici nei momenti critici sarebbero stati sistematicamente sacrificati di fronte alla ragion di Stato, cioè al principio della priorità della sicurezza, e che ciò sarebbe avvenuto in modo tanto più cogente quanto più difficili sarebbero stati i problemi di sicurezza del singolo Stato (4). Questa considerazione, va osservato, è pienamente valida anche per il socialismo (che all'epoca di Kant non era ancora emerso come una delle grandi ideologie nel mondo moderno), il quale al pari del liberalismo e della democrazia ha sempre trovato nella ragion di Stato un ostacolo decisivo alla piena affermazione delle sue rivendicazioni tendenti a realizzare la giustizia sociale e, quindi, a rendere effettivi per tutta la popolazione i principi liberali e democratici. La realistica visione delle oggettive implicazioni autoritarie interne della politica di potenza ha dunque portato Kant a indicare nel superamento dell'anarchia internazionale l'indispensabile complemento dell'impegno storico a favore del pieno sviluppo del regime repubblicano.

Il progetto della pace perpetua elaborato da Kant alla fine del Settecento — occorre sottolineare — non può essere considerato una semplice espressione del pensiero utopistico, in quanto è fondato sulla chiara consapevolezza che la sua realizzazione richiederà una lunghissima maturazione da parte dell'umanità. Questa ha però delle reali possibilità di svilupparsi. Da una parte, c'è l'esperienza storica che ha visto il superamento dell'anarchia nei rapporti fra gli individui attraverso la creazione di un'autorità statale capace di imporre il rispetto del diritto all'interno. Questo progresso storico impedisce di escludere a priori che si produca un ulteriore progresso in grado di condurre al superamento dell'anarchia internazionale. Dall'altra parte, un simile progresso sarà favorito — e qui emerge una eccezionale capacità di antivedere le grandi sfide che nel Novecento saranno alla base dell'avvio dell'integrazione sovranazionale — dalla spinta combinata di due potenti forze storiche. Una è rappresentata dallo sviluppo del commercio, che renderà l'umanità sempre più interdependente e in tal modo moltiplicherà le occasioni di

conflitto, ma porrà allo stesso tempo sempre più fortemente l'esigenza di apprestare gli strumenti della soluzione pacifica dei conflitti, cioè di realizzare l'allargamento della statualità. L'altra è individuata nella crescente distruttività della guerra indotta dal progresso scientifico e tecnico, la quale imporrà in modo imperativo di affrontare concretamente la necessità di superare il sistema della guerra per sfuggire a un destino di autodistruzione collettiva (5).

Va precisato che le illuminanti considerazioni sulla necessità dell'unificazione democratica sovranazionale si accompagnano in Kant a una visione meno chiara del sistema istituzionale attraverso cui realizzare tale obiettivo. Infatti, pur parlando di federazione, il filosofo tedesco non ebbe una conoscenza precisa dello Stato federale, il cui primo esempio nella storia era stato realizzato con la Costituzione degli Stati Uniti d'America, redatta nel 1787 dalla Convenzione di Filadelfia, e la cui teoria era stata elaborata soprattutto da Alexander Hamilton (6). Secondo questa teoria, lo Stato federale, che concentra nel governo centrale solo le competenze essenziali per il mantenimento dell'unità politica ed economica (politica estera, difesa, moneta e in generale le decisioni economiche necessarie per mantenere l'unità del mercato) e lascia agli Stati federati un'amplissima autonomia, è l'unico sistema istituzionale che permette di organizzare la partecipazione democratica su scala continentale e tendenzialmente mondiale, che permette cioè di unire le democrazie evitando gli inconvenienti dello Stato accentrato. *Pertanto lo Stato federale è la struttura costituzionale in grado di realizzare la pace — cioè di subordinare tutti gli Stati del mondo ad una autorità in grado di sostituire i rapporti giuridici ai rapporti di forza — sulla base del governo democratico.*

Dopo aver ricordato nei suoi punti essenziali il discorso kantiano sulla pace perpetua, possiamo dire che uno degli aspetti più qualificanti della teoria federalista propria del MFE consiste nella capacità di valorizzare pienamente e di attualizzare questo discorso. *Su questa base Albertini, sviluppando e approfondendo gli spunti presenti in Spinelli, ha messo in luce con una chiarezza e un rigore ineguagliabili che la pace è diventata il fine supremo della lotta politica nell'epoca dell'avanzata rivoluzione industriale e del passaggio alla rivoluzione scientifica e che il federalismo è lo strumento istituzionale per realizzare questo obiettivo. E ha saputo in particolare dimostrare nel modo più convincente che la Federazione europea deve essere vista come la prima e decisiva tappa storica in direzione della Federazione mondiale (7).* Per permettere di cogliere il significato e la capacità chiarificatrice di questa concezione del fe-

deralismo, che coniuga il realismo della teoria della ragion di Stato con il pacifismo kantiano, richiamo l'attenzione su di un punto specifico, ma di rilevanza centrale: la critica dell'internazionalismo e il suo superamento.

La critica federalista dell'internazionalismo.

L'internazionalismo è un orientamento proprio delle grandi ideologie che a partire dalla fine del XVIII secolo, cioè dalla rivoluzione francese, hanno messo in moto processi di cambiamento profondo delle strutture dello Stato moderno. Queste ideologie sono il liberalismo, la democrazia e il socialismo (nella versione socialdemocratica e in quella comunista), le quali hanno la loro base filosofica diretta o indiretta nella spinta emancipatrice e universalistica dell'illuminismo. La componente internazionalistica di queste ideologie si articola in due aspetti fondamentali.

Il primo è l'orientamento cosmopolitico. Esso esprime l'idea che è impossibile pensare i valori della libertà, dell'uguaglianza e della giustizia sociale come principi validi per un solo paese e limitati al solo spazio nazionale. Poiché è intrinseco alla natura di questi valori il carattere dell'universalità, la loro realizzazione nell'ambito nazionale non può essere vista che come una tappa necessaria ad aprire la strada alla loro estensione a livello europeo e mondiale. Il secondo aspetto è la teoria del primato della politica interna, con cui si intende una specifica concezione delle relazioni internazionali e delle cause della guerra e, quindi, dei mezzi per realizzare la pace. Secondo questa concezione, in sostanza, la guerra dipende da determinate strutture degli Stati. Pertanto l'eliminazione della guerra e l'instaurazione di un sistema di durature relazioni pacifiche fra gli Stati non può che essere la conseguenza del superamento di tali strutture interne.

L'ideologia liberale, quella democratica e quella socialista divergono nettamente nell'individuare le strutture interne considerate come la radice della politica di potenza e quelle invece in grado di superarla. Concretamente: il pensiero liberale individua la causa fondamentale delle guerre nella struttura politica aristocratico-assolutista e in quella economica mercantilista-protezionista e si aspetta di conseguenza che l'affermarsi di governi rappresentativi (sulla base del suffragio ristretto ai soli abbienti) e della separazione dei poteri e lo sviluppo del commercio internazionale spengano le tendenze bellicose degli Stati; il pensiero democratico chiama in causa il carattere autoritario dei governi e vede quindi la pace come la conseguenza automatica dell'instaurazione della sovranità popolare; il pensiero socialista vede infine nello sfruttamento

dei lavoratori proprio del capitalismo moderno la causa ultima dell'imperialismo e delle guerre e indica perciò nella lotta per la giustizia sociale (che per la corrente socialdemocratica significa l'introduzione dello Stato sociale nel quadro liberaldemocratico, mentre per quella comunista vuol dire l'abolizione completa della proprietà privata dei mezzi di produzione e la dittatura del proletariato) la via del superamento dell'antagonismo fra le classi e nello stesso tempo dell'instaurazione della pace. Al di là di queste differenze, il nocciolo comune dell'approccio internazionalistico significa il ritenere che un mondo di Stati liberali e, rispettivamente, democratici, socialisti e comunisti sarebbe guidato da idee liberali e, rispettivamente, democratiche, socialiste e comuniste e implicherebbe quindi l'eliminazione dei fenomeni connessi con la politica di potenza, dipendenti dalla realizzazione ancora incompleta o non universale dei principi di organizzazione interna dello Stato affermati da tali ideologie.

Il contrasto fra questo approccio, che riduce in sostanza la politica estera a funzione della politica interna, e l'approccio federalista non potrebbe essere più netto (8). Sul piano dei valori i federalisti sono cosmopoliti, sia perché credono nell'universalità della democrazia (che, per essere effettiva, deve integrarsi organicamente con il liberalismo e la giustizia sociale), sia perché hanno nella pace universale il loro valore-guida. D'altra parte, proprio perché la dottrina federalista sa valorizzare pienamente gli insegnamenti del realismo politico, diverge dall'internazionalismo, sia per quanto riguarda l'individuazione degli strumenti istituzionali indispensabili per realizzare la pace, sia per quanto riguarda l'azione politica concreta, la strategia in ultima analisi, con cui lottare per la pace.

Per quanto riguarda il primo aspetto, i federalisti sanno che esiste un nesso inscindibile fra politica di potenza e struttura anarchica della società degli Stati. Perciò riconoscono una sostanziale autonomia della politica estera rispetto alla politica interna, e percepiscono altresì come la priorità della sicurezza esterna rappresenti un ostacolo fondamentale alla piena realizzazione della democrazia. Donde la convinzione che, ai fini della costruzione della pace, non siano sufficienti le lotte ispirate dalle ideologie internazionaliste, che puntano fundamentalmente ai cambiamenti interni, mentre, sul piano internazionale, hanno come espressioni organizzativo-istituzionali le associazioni internazionali, a livello della società civile, e l'organizzazione internazionale (dalla Società delle Nazioni all'Organizzazione delle Nazioni Unite), a livello dei rapporti fra i governi. Occorre invece perseguire il superamento dell'anarchia inter-

nazionale tramite legami federali che eliminino la sovranità statale assoluta.

Che questo approccio sia più valido di quello internazionalista non è solo una questione di fede, ma lo dimostra l'esperienza storica a partire dalla rivoluzione francese. In effetti i profondi cambiamenti, graduali o rivoluzionari, di regime, che hanno caratterizzato il sistema europeo degli Stati e, quindi, quello mondiale, hanno certo cambiato molte cose sul piano interno e su quello internazionale, ma non la tendenza delle classi politiche a considerare prioritaria la sicurezza esterna rispetto ad ogni altra esigenza e a comportarsi secondo i dettami della ragion di Stato, prescindendo regolarmente dalle affinità di tipo ideologico fra gli Stati.

Questa considerazione generale deve essere meglio qualificata in riferimento all'internazionalismo democratico contemporaneo. Incominciamo da alcune precisazioni. In primo luogo, se storicamente l'ideologia democratica si è contrapposta anche duramente a quella liberale e a quella socialdemocratica, oggi per contro è abbastanza generale nei paesi avanzati la tendenza a ritenere che il sistema democratico debba necessariamente essere integrato dai principi liberali, come garanzia contro la tirannide della maggioranza, e dallo stato sociale, come condizione perché tutti i cittadini possano essere effettivamente liberi ed eguali. Alla base di questa convergenza, che non esclude diversità di accentuazioni e quindi lotte fra progressisti e conservatori che però non mettono in discussione il sistema democratico come casa comune, c'è il progresso economico-sociale, che ha portato al superamento se non dei conflitti fra i diversi settori della società, certamente dello scontro esistenziale fra classi antagonistiche. In secondo luogo, l'internazionalismo democratico ha oggi una posizione dominante nel mondo, dal momento che dopo il crollo del comunismo sovietico non c'è più una significativa dottrina internazionalistica alternativa a quella democratica. In terzo luogo, l'internazionalismo democratico è il vero interlocutore del federalismo, il quale è sempre stato antagonista rispetto alle tendenze totalitarie sia di destra che di sinistra.

Ciò precisato, va sottolineato che la critica federalista nei confronti dell'internazionalismo democratico non significa ritenere che l'affermarsi del regime democratico sia irrilevante rispetto al problema del superamento dell'anarchia internazionale. In realtà la premessa ineliminabile dell'affermarsi di legami federali fra gli Stati è, come si è già accennato, il loro carattere democratico, sia perché lo Stato federale altro non è che un sistema costituzionale capace di estendere il governo democratico su scala sempre più ampia fino a comprendere il mondo

intero, sia perché un potere autoritario o totalitario che non accetta limiti all'interno non può accettarne all'esterno, se non imposti con la forza. Ma allora si avrebbe l'instaurazione di un impero e non di una federazione.

Se la democrazia è dunque la premessa dell'instaurazione della pace, rimane il fatto che essa non porta automaticamente al raggiungimento di questo obiettivo, dal momento che di per sé non implica il superamento dell'anarchia internazionale. Questa affermazione, va ancora osservato, non è contraddetta in modo convincente dalle ricerche degli studiosi di ispirazione internazionalistica democratica, secondo le quali l'esperienza storica indica una netta prevalenza delle guerre che contrappongono gli Stati non democratici fra di loro o agli Stati democratici rispetto alle guerre fra questi ultimi; un dato che appare particolarmente evidente nell'epoca successiva al 1945 in cui, secondo queste analisi, si sarebbe instaurata una sorta di «pace perpetua separata» fra le democrazie (9). I fondamentali punti deboli di queste considerazioni, che evidentemente contestano la tesi del nesso inscindibile fra pace e superamento della sovranità statale assoluta, sono i seguenti: non si tiene conto della condizione nucleare che ha reso inconcepibile la guerra fra le grandi potenze; l'affermarsi dopo il 1945 dell'egemonia statunitense sulle democrazie; il fatto che nel quadro dell'egemonia americana si è avviato in Europa occidentale un approfondito processo di integrazione sovranazionale (che vedremo a fondo più avanti) caratterizzato dalla presenza di embrioni federali e dal raggiungimento di un livello di interdipendenza tale da rendere di fatto impossibile una guerra fra gli Stati-membri.

In realtà il non riconoscere che non basta la democrazia per ottenere la pace, la quale richiede, per essere perpetua, solidi legami federali, indica che l'internazionalismo democratico resta in definitiva prigioniero dell'ideologia nazionale, che induce a ritenere insuperabile la pluralità degli Stati sovrani.

Il superamento pratico dell'internazionalismo.

Veniamo ora al secondo aspetto della divergenza fra federalismo e internazionalismo, quello relativo alla strategia della lotta per la pace. Ebbene, *l'internazionalismo, proprio perché persegue la cooperazione internazionale e non il superamento della sovranità statale assoluta, vede nella semplice esistenza dei governi democratici nazionali lo strumento basilare della costruzione della pace.* In sostanza lo sviluppo e il rafforzamento della democrazia nazionale coincide senza soluzione di continuità con l'affermarsi della democrazia a livello internazionale.

Per contro, *il federalismo, proprio perché persegue la statualità sovranazionale, vede nei governi democratici nazionali un atteggiamento contraddittorio rispetto all'obiettivo della pace: essi sono allo stesso tempo strumenti e ostacoli rispetto all'obiettivo del federalismo sovranazionale (che deve realizzarsi anzitutto in Europa per poi estendersi al mondo)*. Vediamo cosa significa questa asserzione che è propria di Spinelli (10), ma che Albertini ha chiarificato nel modo più rigoroso proprio attraverso la valorizzazione creativa degli insegnamenti del realismo politico.

Se la premessa imprescindibile dell'unificazione pacifica e federale fra gli Stati è la loro struttura repubblicana (in senso kantiano), è evidente che l'unificazione non può che fondarsi su libere decisioni dei governi democratici nazionali. L'unificazione imposta con la forza da una potenza egemonica, oltre a non essere pacifica, non può che dar vita a un impero dispotico. Ma c'è un'altra ragione che rende i governi nazionali democratici attori imprescindibili del processo di unificazione europea, e cioè il fatto che essi sono strutturalmente costretti dalla situazione storica delineatasi dopo la seconda guerra mondiale ad attuare una politica di unificazione europea, dal momento che il collasso degli Stati nazionali europei li ha posti di fronte all'alternativa «unirsi o perire».

Se per queste ragioni i governi democratici nazionali sono strumenti, essi tendono d'altra parte a ostacolare il raggiungimento della Federazione europea, che sola sarebbe in grado di rendere irreversibile l'unificazione europea. Creare la Federazione europea non significa semplicemente delegare dei poteri ad organi sovranazionali, mantenendo il potere di decisione in ultima istanza nelle mani dei governi nazionali. Significa trasferire in modo definitivo la sovranità a uno Stato sovranazionale, che lascerà una fortissima autonomia agli Stati nazionali, ma li priverà della caratteristica della sovranità assoluta. La resistenza strutturale dei governi nazionali di fronte a questa prospettiva ha il suo fondamento nella legge dall'autoconservazione del potere. Come chiarisce la teoria della ragion di Stato, già a partire da Machiavelli, i possessori e gestori del potere statale tendono inesorabilmente a conservarlo e a rafforzarlo. In questo comportamento non è in gioco principalmente il gusto personale per il potere (anche se questo fattore può avere un certo peso), bensì il fatto che il potere politico (in ultima analisi il monopolio della forza legittima) è la condizione della sopravvivenza e dello sviluppo della società. Perciò la legge dell'autoconservazione del potere vale anche per gli Stati democratici, che possono sempre scivolare nell'anarchia se il potere politico si indebolisce, ed è un ostacolo decisivo al trasferimento di

sovranità anche in un contesto caratterizzato dall'alternativa «unirsi o perire».

Dall'atteggiamento strutturalmente contraddittorio dei governi democratici nazionali rispetto all'unificazione sovranazionale consegue che essi siano portati, se non interviene un efficace fattore esterno alla logica del loro comportamento, a consentire soltanto a un tipo di unificazione che non comporti il trasferimento irrevocabile della sovranità. Questo fattore è rappresentato dall'intervento di un soggetto politico capace di forzare democraticamente i governi nazionali, facendo leva sulle contraddizioni oggettive in cui essi si vengono a trovare in conseguenza della crisi storica degli Stati nazionali.

Vediamo anzitutto la premessa oggettiva del passaggio al federalismo sovranazionale. Essa è costituita dalla maturazione della crisi storica degli Stati nazionali fino al punto in cui diventa politicamente operativa l'alternativa «unirsi o perire». Questa situazione si produce con il crollo del sistema europeo degli Stati che, con il concorso determinante della guerra fredda e della pressione esercitata dal potere egemonico americano sull'Europa occidentale, apre la strada al processo di integrazione comunitaria. Qui la formidabile forza inerziale della tendenza all'autoconservazione del potere si manifesta nel rinvio *sine die* dello sbocco federale (che pure è indicato nella Dichiarazione Schuman), ma è messa in seria difficoltà dalle contraddizioni prodotte dal passaggio dalla semplice cooperazione internazionale all'integrazione sovranazionale.

Queste contraddizioni sono fondamentalmente due. La prima è rappresentata dalla precarietà e dall'inefficienza dell'unificazione funzionalistica. Le istituzioni funzionalistico-comunitarie, pur essendo in esse presenti degli embrioni federali, sono caratterizzate dalle decisioni unanimi dei governi sulle questioni fondamentali. Perciò sono strutturalmente deboli e si dimostrano incapaci di agire efficientemente nei momenti difficili, quando i problemi da affrontare sono di rilevanza cruciale. Da qui la lentezza decisionale, i continui rinvii, la precarietà che caratterizzano in modo permanente lo sviluppo dell'integrazione europea e che producono una frustrazione delle aspettative da esso alimentate, la quale può, a sua volta, essere trasformata in sostegno a soluzioni federali. Al deficit di efficienza si somma il deficit democratico. Da una parte, l'integrazione funzionalistico-comunitaria produce un meccanismo decisionale sovranazionale, per quanto poco efficiente, e un'interdipendenza in profondità che svuotano progressivamente di capacità decisionale i sistemi democratici nazionali. Dall'altra parte, non viene creato un sistema democratico sovranazionale pienamente sviluppato, dal momento che a

tale livello restano dominanti le procedure intergovernative e tecnocratiche. Il paradosso per cui dove si decide non c'è un sistema pienamente democratico e dove questo esiste, a livello nazionale, non si prendono più decisioni di importanza strategica è destinato a produrre un disagio crescente nei partiti e nell'opinione pubblica di orientamento democratico. Questo disagio può sboccare in una crisi fatale della democrazia, ma può altresì essere indirizzato verso l'idea della democrazia sovranazionale.

In sostanza, l'attualità politica dell'alternativa «unirsi o perire» ha portato i governi nazionali su un piano inclinato, in una situazione cioè sempre più insostenibile, che non comporta alcun automatismo verso un esito positivo – l'alternativa agli Stati nazionali sovrani può essere la disgregazione micronazionalistica —, ma che apre concretamente la strada al superamento del sistema degli Stati sovrani in Europa. La condizione perché ciò avvenga è che alla presenza di una situazione oggettiva aperta a un cambiamento rivoluzionario di segno positivo si associ l'intervento di un soggetto politico rivoluzionario fornito di una virtù adeguata allo sfruttamento delle possibilità che la situazione offre. Questo soggetto è un Movimento per la Federazione europea autonomo dai governi e dai partiti nazionali e capace di esercitare su di essi una pressione democratica tale da spingerli a fare ciò che spontaneamente non sono disposti a fare (11).

Gli insegnamenti del realismo politico relativi ai soggetti dei cambiamenti rivoluzionari hanno una storia plurisecolare che parte del famoso (e ripetutamente citato da Spinelli e Albertini) passo del *Principe* di Machiavelli sugli introduttori dei nuovi ordini, che debbono saper forzare e non semplicemente pregare se vogliono riuscire nei loro propositi. Proprio perché si ispira a questa tradizione, *il discorso federalista sulla strategia ha il suo capitolo centrale nella definizione dell'autonomia che deve contraddistinguere il movimento per la Federazione europea, perché esso sia effettivamente in grado di perseguire e realizzare il suo obiettivo*. Il tema dell'autonomia federalista si concretizza in tre principi fondamentali sul piano politico, organizzativo, finanziario, che sono stati teorizzati soprattutto da Mario Albertini e messi in pratica dal MFE sotto la sua guida.

Il primo principio, quello dell'*autonomia politica*, si manifesta anzitutto nella formazione di un Movimento e non di un partito. Esso deve infatti proporsi di riunire, ovviamente in un'organizzazione sovranazionale, tutti i sostenitori dell'idea della Federazione europea i quali appartengono a diversi orientamenti ideologici (sono esclusi ovviamente i

sostenitori di ideologie totalitarie) e a diversi ceti sociali. D'altra parte, la lotta per la conquista del potere nazionale (che diventerebbe l'obiettivo fondamentale del Movimento per la Federazione europea, se esso si costituisce in forma di partito) finirebbe fatalmente per indebolire la lotta per il trasferimento di una parte sostanziale di questo potere a istituzioni sovranazionali. A questa scelta è connesso il rifiuto da parte del nucleo di militanti che hanno assicurato la direzione e la gestione del MFE, di identificarsi con un qualsiasi partito nazionale. In tal modo è stato possibile instaurare, nei momenti opportuni, utilissimi rapporti di collaborazione e di alleanza tattica con i partiti democratici — un certo numero di esponenti dei quali sono diventati membri del Movimento —, salvaguardando allo stesso tempo pienamente l'indipendenza federalista.

Il principio dell'*autonomia organizzativa* ha riguardato la formazione e la selezione dei militanti. Esse sono state guidate dall'esigenza di evitare i condizionamenti che sarebbero stati imposti al Movimento da un apparato amministrativo pesante e costoso, dipendente perciò inevitabilmente, per la sua sopravvivenza, essenzialmente da finanziamenti esterni. Di conseguenza si è giunti a stabilire che tutti i militanti federalisti fossero militanti a mezzo tempo, con un lavoro in grado di garantire la loro indipendenza economica, pur consentendo loro di disporre di un sufficiente tempo libero da dedicare all'attività federalista. In tal modo si è potuto creare un'organizzazione poco costosa e, quindi, totalmente al riparo da qualsiasi tentativo di pressione o di ricatto da parte di qualunque forza politica o economica.

Il terzo principio è, infine, quello dell'*autonomia finanziaria* e ha avuto come sua istituzione specifica l'autofinanziamento. Esso significa concretamente che i militanti reclutati dall'organizzazione dei federalisti italiani hanno sempre saputo che il lavoro federalista non avrebbe mai procurato loro denaro, ma al contrario gliene sarebbe costato. Questa impostazione, che è diventata la base finanziaria del MFE, non ha impedito che esso ricevesse anche finanziamenti esterni, ma essi sono stati usati soprattutto per finanziare azioni specifiche, mentre la struttura permanente dell'organizzazione ha sempre funzionato grazie alle sue «risorse proprie»; il che ha rappresentato una condizione ulteriore dell'impermeabilità a qualsiasi influenza esterna.

Al di là di tutto ciò, il fondamento basilare dell'autonomia politica, organizzativa e finanziaria del MFE è rappresentato dall'*autonomia culturale*. Solo una forte motivazione culturale (oltre ovviamente a quella morale), cioè il raggiungimento della consapevolezza che la dottrina federalista ha qualcosa di realmente nuovo da dire, in termini di valori e

di comprensione della situazione storica, rispetto al pensiero politico dominante, può in effetti alimentare un impegno a lungo termine, spesso faticoso e difficile, e che rinuncia alle motivazioni del potere e del denaro, in un numero di militanti sufficiente per costituire una forza federalista autonoma in grado di incidere sulla realtà.

Il fondamento basilare dell'autonomia culturale dei federalisti è la demistificazione dell'ideologia nazionale che è un'operazione molto complessa (12). Non si tratta infatti semplicemente di rifiutare la scelta nazionalistica, in quanto orientamento valutativo opposto a quelli della pace e del cosmopolitismo, e che consiste nella convinzione della superiorità della propria nazione rispetto a tutte le altre e, quindi, nella giustificazione dell'oppressione degli altri gruppi nazionali che può giungere fino alla pratica del genocidio. La demistificazione dell'ideologia nazionale significa altresì essere consapevoli dell'incapacità delle ideologie dominanti di derivazioni illuministica (il liberalismo, la democrazia e il socialismo) di concepire l'effettivo superamento degli Stati nazionali sovrani. Queste ideologie sono universaliste e quindi favorevoli in termini di principio all'unificazione sovranazionale. Nello stesso tempo però tendono a mitizzare gli Stati nazionali, che sono visti come istituzioni «naturali», in quanto fondate sulle preesistenti nazioni; non riescono così a vedere che sono gli Stati a creare le nazioni e non viceversa, e non percepiscono di conseguenza con chiarezza che gli Stati nazionali sono delle istituzioni storicamente determinate e perciò storicamente superabili. Questa automistificazione, che deriva in ultima analisi dalla tendenza all'autoconservazione del potere, spinge strutturalmente i governi e i partiti democratici nazionali a concepire l'unificazione sovranazionale, come già detto, più come cooperazione (per quanto approfondita) fra gli Stati che come trasferimento irrevocabile della sovranità nazionale a istituzioni federali.

Se la demistificazione dell'ideologia nazionale costituisce il fondamento culturale basilare dell'autonomia federalista, essa deve tradursi sul piano pratico nell'esigenza vitale per i militanti federalisti di denunciare sistematicamente i limiti dell'internazionalismo. La denuncia deve essere ovviamente estesa alle teorie funzionalistiche, le quali puntano sull'automatismo dell'integrazione comunitaria e non percepiscono fino in fondo la capacità di resistenza del potere nazionale proprio perché non si sono pienamente affrancate dall'ideologia nazionale che cela la vera natura del potere politico. Ciò vale, in altri termini, anche per il pacifismo che, proprio perché non ha alcuna consapevolezza della problematica della statualità in generale, è facilmente strumentalizzabile dalla tenden-

za alla conservazione della sovranità statale assoluta. E' vero che con gli internazionalisti, i funzionalisti e i pacifisti c'è convergenza sul piano dei valori e, quindi, un impegno fondamentale del federalismo organizzato consiste nello sforzo di coinvolgerli nella lotta per gli obiettivi federalisti. Questa operazione può però riuscire solo se i militanti federalisti sono chiaramente consapevoli che questi approcci sono inadeguati di fronte al problema della costruzione della pace e che la specificità del federalismo consiste proprio nel loro superamento. In caso contrario, il dialogo con gli internazionalisti, i funzionalisti e i pacifisti porta alla perdita dell'identità e, quindi, dell'autonomia federalista.

Fin qui abbiamo visto il nesso fra la necessità dell'autonomia federalista e la presa d'atto che i governi democratici nazionali sono nello stesso tempo strumenti e ostacoli rispetto all'unificazione federale. Da questa fondamentale variabile indipendente del discorso federalista sulla strategia deriva una conseguenza di importanza decisiva anche in relazione alla procedura necessaria per costruire l'unità europea: per realizzare le istituzioni federali, in mancanza delle quali l'integrazione rimane inevitabilmente precaria e reversibile, è indispensabile imporre il metodo dell'Assemblea costituente contro il metodo diplomatico delle conferenze intergovernative.

Il metodo della Costituente europea, che ha come modello paradigmatico la Convenzione di Filadelfia che elaborò nel 1787 la prima costituzione federale della storia, significa sostanzialmente tre cose: il conferimento del compito di definire le istituzioni europee ad un organo di tipo parlamentare, che, a differenza delle conferenze diplomatiche, delibera in sedute aperte al controllo da parte dell'opinione pubblica; le deliberazioni con voto a maggioranza invece che sulla base del principio dell'unanimità che costituisce la regola primaria delle conferenze diplomatiche; la ratifica a maggioranza del progetto approvato dall'Assemblea costituente, che entrerà in vigore solo fra i paesi ratificanti. La scelta di questa procedura, si fonda non solo sul richiamo ai principi della democrazia, bensì anche su considerazioni dettate dal realismo politico. Il punto fondamentale è che sulla base delle deliberazioni unanimi e segrete dei governi nazionali e delle diplomazie la tendenza alla conservazione della sovranità assoluta è inesorabilmente destinata a dimostrarsi più forte della necessità di una efficace unificazione. Per contro con il metodo costituente democratico l'orientamento a favore di istituzioni federali sarebbe incomparabilmente più forte perché si farebbe sentire in modo decisivo l'uropeismo largamente diffuso nell'opinione pubblica (soprattutto nei paesi in cui è più matura la crisi degli Stati nazionali) e

negli stessi partiti democratici e di orientamento internazionalistico.

Per queste ragioni l'obiettivo strategico della lotta federalista è sempre stato quello di strappare ai governi l'attivazione di una procedura costituente democratica. Il perseguimento di questo obiettivo non ha escluso l'impegno per obiettivi intermedi quali l'esercito europeo, l'elezione diretta del Parlamento europeo, la moneta europea. Ma si è trattato di obiettivi idonei a mettere sul tappeto alcuni dei fondamenti della sovranità, e quindi effettivamente strumentali rispetto alla possibilità di attivare la procedura costituente democratica. Si è trattato e si tratta, in altre parole, di un *gradualismo costituzionale* (13), che non ha nulla a che fare con l'appoggio a battaglie di tipo funzionalistico o settoriale. Il sostegno da parte dei federalisti del gradualismo funzionalistico finirebbe in effetti per compromettere l'identità della forza federalista e, quindi, la sua capacità di sfruttare le contraddizioni dell'integrazione funzionalistico-comunitaria.

I deficit sul piano dell'efficienza e della democrazia che caratterizzano strutturalmente l'integrazione europea pongono, come si è detto, su un piano inclinato i governi nazionali, e il loro sfruttamento è precisamente la leva su cui far forza per cercare di strappare l'attivazione della procedura costituente democratica. Condurre in modo efficace questa operazione non presuppone solamente l'esistenza di una forza federalista autonoma, ma implica altresì la capacità di impiegarla in modo efficace. In questo contesto ha un peso determinante la *capacità di mobilitare l'opinione pubblica* e, quindi, di imporre nei momenti decisivi — quando le contraddizioni producono situazioni di crisi acuta — la superiorità della discriminante fra chi è favorevole alla Federazione europea e chi difende la sovranità nazionale rispetto alle contrapposizioni che occupano normalmente la scena politica nazionale. *Questa capacità è una componente imprescindibile della strategia federalista e se essa manca, o è insufficiente, l'autonomia federalista diventa fine a sé stessa e quindi settarismo.*

In conclusione, se la sintesi fra idealismo e realismo è una caratteristica preminente della concezione federalista propria del MFE, ad Albertini va riconosciuto il merito di aver fornito a tale riguardo un contributo determinante. Va anche detto che questa concezione del federalismo ha alimentato un impegno militante che non ha eguali in Europa (e nel resto del mondo) e, su questa base, il MFE ha costantemente avuto un chiaro ruolo di leadership della lotta federalista condotta dai movimenti per l'unità europea.

NOTE

(1) Ho affrontato il tema più ampio del rapporto fra la dottrina federalista propria del MFE e la dottrina della ragion di Stato in «La ragion di Stato, la pace e la strategia federalista», in *Il Federalista*, XLIII (2001), n. 1, a cui faccio riferimento anche per le indicazioni bibliografiche. Sottolineo che quanto è contenuto nel presente scritto si riferisce, salvo specifiche precisazioni, al contributo di Albertini.

(2) Cfr. in particolare: Mario Albertini, *La politica e altri saggi*, Milano, Giuffré, 1963; ID., *Il federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1993; Sergio Pistone, *F. Meinecke e la crisi dello Stato nazionale tedesco*, Torino, Giappichelli, 1969; ID. (a cura di), *Politica di potenza e imperialismo. L'analisi dell'imperialismo alla luce della dottrina della ragion di Stato*, Milano, F. Angeli, 1973; ID., *L. Dehio*, Napoli, Guida, 1977; ID., «Imperialismo», «Ragion di Stato», «Relazioni internazionali», in *Dizionario di politica*, diretto da N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, Torino, UTET, 1990.

(3) Cfr. Immanuel Kant, *La pace, la ragione e la storia*, a cura di M. Albertini, Bologna, Il Mulino, 1985.

(4) A questo riguardo va ricordata la chiarificatrice osservazione di Seeley (*Introduction to Political Science*, Londra, Macmillan, 1902) secondo cui «la libertà interna di uno Stato è inversamente proporzionale alla pressione esercitata sui suoi confini».

(5) E' importante sottolineare a questo riguardo che Kant, proprio perché non era un ingenuo pacifista, ha saputo vedere come la guerra sia anche un fattore decisivo di progresso storico, in quanto spinge i governanti a migliorare le condizioni di vita dei sudditi, onde rafforzare il loro consenso nei confronti della politica di potenza del proprio Stato. Nello stesso tempo ha saputo prevedere che il progresso continuo dell'efficacia degli armamenti avrebbe finito per far prevalere gli aspetti puramente distruttivi delle guerre e porre l'esigenza vitale del loro superamento.

(6) Cfr. Lucio Levi, «La federazione: costituzionalismo e democrazia oltre i confini nazionali», saggio introduttivo all'ultima edizione di A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, *Il Federalista*, Bologna, Il Mulino, 1997.

(7) Cfr. Mario Albertini, *Nazionalismo e federalismo*, a cura di Nicoletta Mosconi, Bologna, Il Mulino, 1999.

(8) Cfr. Lucio Levi, *L'internationalisme ne suffit pas. Internationalisme marxiste et fédéralisme*, Lione, Fédérop, 1984; ID., «Che cos'è l'internazionalismo», in *Il Federalista*, XXXIII (1991), n. 3; «Internazionalismo», in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1996.

(9) Cfr. per un buon inquadramento da un punto di vista realista di questa corrente Angelo Panebianco, *Guerriglieri democratici. La democrazia e la politica di potenza*, Bologna, Il Mulino, 1997.

(10) Cfr. Altiero Spinelli, *Una strategia per gli Stati Uniti d'Europa*, a cura di Sergio Pistone, Bologna, Il Mulino, 1989.

(11) Cfr. Mario Albertini, *Una rivoluzione pacifica. Dalle nazioni all'Europa*, a cura di Nicoletta Mosconi, Bologna, Il Mulino, 1999.

(12) Cfr. Mario Albertini, *Lo Stato nazionale*, Bologna, Il Mulino, 1996.

(13) Cfr. Mario Albertini, *Una rivoluzione pacifica*, cit.