

Mario Albertini

Tutti gli scritti

I. 1946-1955

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

L'Europa dopo Londra

Si tratta di un tema vasto: ma i fatti che lo compongono sono noti, sono la storia che stiamo vivendo. Possiamo cercare di intenderlo segnando le linee dei processi, le linee dei processi compiuti e le alternative attuali.

Alle origini del processo che ci interessa stanno una diagnosi ed una situazione. La diagnosi è quella che venne data dai federalisti: allora non era condivisa da molti; oggi, genericamente, è veramente diffusa. Quando un uomo politico non si occupa di questo o quell'affare iscritto nell'agenda politica, ma leva uno sguardo d'insieme sulle cose dell'Europa e dell'Occidente, generalmente ammette che l'Europa, se vuole vivere, deve unificarsi. Diagnosi di questo genere si leggono oramai, in tutta Europa, negli articoli di fondo dei quotidiani; una diagnosi di questo genere, con l'esposizione astratta che si rimprovera ai federalisti, sta in un articolo di fondo che l'antecedista «Le Monde» scrisse nell'occasione della caduta della Ced. Si diceva che comunque all'unità europea bisognava pure arrivare se non si voleva che le nostre nazioni perissero nel quadro troppo piccolo dei loro Stati nazionali.

E c'era una situazione. Il mondo, uscito dalla guerra, non fu capace di affrontare il problema della nuova sistemazione dell'ordine internazionale. L'equilibrio, rotto dalla guerra, rimase fluido. La vecchia ragion di Stato, che pure era civiltà, si scontrò con la politica di potenza e l'ideologismo del mondo unito; gli Stati dell'Europa occidentale erano veramente prostrati. I pilastri che li reggono, e che solitamente sfuggono alla valutazione d'un certo infantilismo democratico, il potere militare, quello diplomatico, quello burocratico, erano distrutti e sotto accusa: ciò in una situazione di impotenza della vecchia economia corporativa, protezionistica, in una situazione politica che vedeva al governo, soli o in condominio, i cattolici, cioè l'espressione di quel mondo contro

il quale s'era formato in Europa lo Stato moderno. In una situazione internazionale dove giocavano l'enorme influenza degli Usa, la grande paura della politica di potenza dell'Urss. Questi dati erano nella coscienza della diagnosi federalista, proprio perché essa metteva a fuoco il problema dell'esistenza, della dinamica, dello Stato nazionale in Europa; sfuggirono, in quanto furono valutati semplicemente come la crisi d'una guerra perduta, nel loro significato di fondo, alla coscienza delle forze tradizionali.

Con una Europa incerta, spettatrice, il mondo cercò d'intendere la situazione internazionale traverso la cortina di fumo delle parole un po' vaghe, un po' volutamente ambigue, che ancora oggi danno il tono, sui giornali, alla trattazione dei problemi internazionali. Il fatto era soltanto questo: un equilibrio internazionale è sempre rotto da una guerra e pertanto, alla fine d'ogni guerra, segue sempre una lotta diplomatica, che contiene la dinamica del termine militare sfruttamento del successo; e questo processo porta all'espressione formale il nuovo equilibrio. L'eccezionalità stava nella durata del processo; ma il mondo parla di pace, come se non vivessimo in pace, o come se fossero possibili paci da Arcadia. Il problema stava dunque nei punti ancora fluidi del sistema, non nella pace o nella guerra: e non si tratta d'una questione di parole; non si tratta di sostituire alla parola distensione il tale o talaltro problema, perché ciò che conta è la coscienza che il potere politico ha della situazione. Non esistono più i classici ministri della ragion di Stato; esistono da una parte poteri politici democratici, la cui formazione è alimentata dai termini democratici che vivono in una società; dall'altra dei politici di potenza, la cui formazione è alimentata da un ideologismo rivoluzionario che ha fatto sincretisticamente i conti con la realtà della politica, ma la cui ragione finale non può essere la ragion di Stato, che sta fatalmente nelle loro mani come un mezzo piuttosto che come un metodo, ma fatalmente la volontà di potenza perché nel termine finale la rivoluzione deve riempire tutto il mondo.

L'ideologismo con cui viene giudicata la situazione internazionale fa sì che sotto i termini distensione-guerra fredda in realtà giochino questi termini: unità-non unità e che a questi corrispondano i termini guerra-pace. Sono termini falsi. Il problema della pace è pur sempre quello d'un ordine internazionale dove certe cariche di status quo prevalgono su certe cariche di modificazione. Nei termini astratti, irrilevanti, dell'unità, lo stesso pro-

blema della guerra è visto con semplicismo manicheo: al termine non-unità, che significa soltanto problemi da risolvere, o esercizio freddo della ragion di Stato, si fa corrispondere quello guerra, come se la guerra fosse cosa facile, una cosa di cattivi, come se anche la guerra non fosse una alternativa politica che esige il suo tempo di maturazione e di costruzione, una situazione interna ed internazionale che la condiziona.

In realtà non è ancora finito l'evento ultima guerra, perché la rottura dell'equilibrio internazionale in quell'evento compresa non ha ancora prodotto la nuova sistemazione. Certo nella complessità della storia ogni fenomeno è intrecciato, l'incubazione d'una durata della pace coinvolge l'incubazione dei problemi futuri ecc. ma il compito dei politici è di produrre sistemazioni che valgano per una durata. Il compito dei politici oggi è di pensare alla ricostruzione dell'ordine internazionale, che sta ancora nella fluidità lasciata dalla rottura dell'ordine precedente.

In questa fluidità del sistema stanno i problemi da risolvere. Il mondo naturalmente ha cercato di risolverli. Grado a grado sono maturate le alternative che la situazione obiettivamente poneva: nel quadro generale della Nato, cioè del primo largo consolidarsi d'uno degli elementi di fondo del sistema, il problema tedesco venne a maturità. Sarebbe errato naturalmente pensare al problema tedesco come a problema a sé stante; in realtà col problema tedesco si affacciò il problema d'un sistema di Stati, quelli dell'Europa occidentale. C'era una diagnosi, rispetto a questi problemi, quella federalista, e c'erano delle indicazioni precedenti prodotte in tempi diversi rispetto allo stesso problema, sia pure in un quadro diverso. Soprattutto in Inghilterra, di fronte alla crisi della Società delle Nazioni, ci si rese conto che quella crisi non era in realtà la crisi dell'istituto, che di fatto era soltanto un mezzo per incrementare i rapporti diplomatici, ma la crisi di fondo dell'equilibrio europeo. Ci furono contributi di illustri scrittori come il Robbins, il Beveridge ma la formula conclusiva, la formula nella quale una diagnosi poteva riconoscersi, fu quella pronunciata da Lord Lothian: anarchia internazionale. Ciò significa dire che il sistema europeo non può più produrre un equilibrio, un ordine; che i termini classici della ragion di Stato sono stati messi fuori gioco dal corso delle cose: ciò significa dire che il problema dell'ordine internazionale in Europa è oramai un problema federale.

Era accaduto in sostanza quello che Einaudi, perché federalista, aveva potuto prevedere sin dai tempi in cui il mondo credeva di risolvere i suoi problemi con l'accademia della Società delle Nazioni. I termini della diagnosi si erano spostati; tuttavia parvero validi per risolvere un problema che, nel tempo in cui fu posto, era insolubile nel vecchio modo: il problema dei rapporti franco-tedeschi. Parvero validi dico non sul piano d'una diagnosi dottrina dell'ordine internazionale, ma sul piano immediato dell'esecuzione politica, dei rapporti diplomatici. La linea di minor resistenza per la soluzione del problema fu quella d'una incipiente organizzazione federale europea a sei. Questa fu la politica della Ced, le sue contraddizioni stanno proprio nel suo realismo.

In sé la Ced era un istituto paradossale. Furono proprio i federalisti, per la tentazione della loro logica politica, ad aver voglia di respingerla. Come avrebbe potuto funzionare un esercito europeo senza uno Stato europeo? In realtà quella che approvarono fu la politica della Ced, perché questa politica avrebbe disposto le forze classiche della democrazia su un nuovo schieramento, ed esse non avrebbero potuto respingerne le conclusioni. Non tanto per l'art. 38 del Trattato; sono proprio i federalisti che pensano che non è più il tempo, per l'Europa, dei trattati e delle garanzie formali, quanto per la soppressione degli eserciti nazionali che avrebbe prodotto una vacanza degli Stati nazionali, avrebbe quindi creato in Europa dei problemi di fronte ai quali le forze classiche della democrazia avrebbero dovuto definirsi, problemi nei quali il federalismo non sarebbe più stato accantonabile. In Francia abbiamo avuto la conferma di questa diagnosi; in un soprassalto d'energie lo Stato francese, il più solido o meglio il meno fragile, dei Sei, ha respinto la politica della Ced. In Francia la dinamica della Ced era stata ben intesa: furono i socialisti dissidenti a scrivere, nella loro dichiarazione, che la Ced conteneva in germe lo Stato europeo a sei che essi non volevano; fu il vecchio Herriot che, per invitare alla ripulsa della Ced, ammonì alla coscienza del fatto che la Ced avrebbe ucciso lo Stato nazionale francese.

Il paradosso della Ced, nella sua ragione di fondo, va tuttavia ancora più addentro nelle cose. Nella politica della Ced coincisero una politica tradizionale ed una politica federalista. La diplomazia dovette affrontare un difficile problema. Il federalismo indicò la soluzione. La soluzione fu federalista, lo strumento d'e-

secuzione lo Stato nazionale. Non importa che ciò spieghi il paradosso d'un reale processo costituente europeo avvolto in termini cauti, in procedure dubbiose ecc. Questa è soltanto la facciata della cosa. Conta che la soluzione federalista stette per una fase della politica internazionale nelle mani di forze non federaliste, conta, conseguentemente, che si pensò la politica federalista in termini di politica estera, in termini tradizionali. Conta che non ci fu coscienza esatta del processo che abbiamo vissuto. E pure è a questa coscienza che bisogna richiamarsi per un giudizio su Londra. Perché il federalismo potrebbe anche essere sconfitto. Entrò nel corso concreto del processo politico perché le sue indicazioni furono, per un momento, la linea di possibile composizione di forze in atto quindi, nel quadro d'una soluzione che tenta d'incamminare le stesse forze sul vecchio terreno, può realmente essere messo fuori gioco. Ciò tuttavia non toglie che esso diede, con la Ced, la sua battaglia; che questa battaglia sta in questi anni della storia d'Europa. La storia si rifiuterà di pensare che tutta la Francia, per quattro anni, abbia usato del federalismo come d'un espediente per impedire il riarmo tedesco. Il puro maligno non esiste nella storia reale dell'uomo.

I prossimi anni della politica internazionale europea staranno nel quadro della soluzione di Londra. Non ha vinto ancora lo schieramento di Londra: c'è ancora una battaglia in Francia contro il federalismo. Ciò che si espresse negli ordini del giorno dei socialisti e dei cattolici di fronte alla richiesta del voto di fiducia: integrazione militare, una specie di esecutivo, una specie di assemblea, è proprio il federalismo di questi anni, che associa ad una politica estera un cauto processo costituente. Ed è il federalismo la diagnosi nella quale acquistano un senso le parole ammonitrici di Reynaud: «Ciò che deve angosciare è il futuro rapporto di forze tra Francia e Germania». Ma sono gli ultimi bagliori di un gran fuoco, la realtà oggi è Londra. Cioè il ritorno della Germania nell'ordine internazionale, il ritorno della Germania alla piena sovranità, quindi la ricostruzione del sistema europeo nel quadro nazionale.

La ricostruzione del sistema degli Stati nazionali dovrebbe condizionare gli schieramenti politici le forze gli interessi nel suo quadro, non dovrebbe più esserci spazio per una politica federalista. Il federalismo diverrebbe soltanto, come fu per Einaudi nel 1918, la capacità di prevedere i disastri di questa soluzione, non

altro. In realtà questa è soltanto una delle alternative. La ricostruzione d'un ordine internazionale non è contenuta intera nella firma d'un trattato, ma nei tempi di consolidamento delle forze interessate nel quadro prospettato dalle linee del trattato. In questa direzione sta il «mendesismo» in Francia, alimentato dalla retorica della «repubblica eternamente rivoluzionaria». Stanno in Italia le forze che possono esprimersi nella politica estera di Martino, che è l'unico, tra Londra e Parigi, che non abbia richiesto un prezzo per l'abbandono della politica europea, una politica estera che non può essere «nazionale» ma s'accontenta d'un europeismo di facciata per mascherare la sua impotenza. E in Germania: la domanda è realmente troppo angosciante. L'Occidente non ha più nulla da offrire alla Germania, può soltanto chiederle delle rinunzie. La Russia ha molto da offrire, dai 18 milioni di tedeschi dell'Est alle frontiere nazionali, agli sbocchi per una industria che da quando è caduto il sistema politico dell'Europa orientale sta in una stretta di fondo.

Val la pena di permettersi una divagazione. Noi pensiamo in termini democratici, ma questi termini, come categorie, non reggono il generale processo politico. Siamo ancora alla massima del duca di Rohan: «I principi comandano i popoli, e l'interesse comanda i principi». Ebbene, le forze che oggi sono il Principe, cioè hanno la direzione dello Stato, possono sostenere il quadro di sviluppo segnato a Londra? Comandare i popoli, cioè, fuor di metafora, reggere lo Stato democratico ed insieme ubbidire alla legge che guida gli Stati nella loro vita: l'ordine internazionale, la legge dell'interesse?

Londra è uno schieramento ed una scelta. Non possiamo prevedere che avvenire contenga tutto ciò, ma possiamo bene intravedere che problemi determina, quindi su quali corsi dovrà impostarsi l'azione politica. Da questo punto di vista potenti spinte centrifughe squassano il sistema; è vero, c'è l'Inghilterra, c'è l'impegno inglese sul continente. Non è facile valutarne il significato. Siamo agli inizi d'un mondo nuovo: il sistema nel quale vanno studiate le funzioni, le possibilità degli Stati non è più quello europeo, che nella continua lotta per l'equilibrio fece entrare progressivamente nel gioco i grandi spazi extraeuropei. Questi spazi hanno oramai consolidato il loro potere politico: gli Usa e l'Urss oggi sono i pilastri del gioco. La politica insulare inglese ebbe un grande ruolo mercé la bilancia delle forze in Europa, permessale

dall'alternativa delle alleanze, e dalla mano libera sui mari. Per prospettare le grandi linee d'un gioco inglese che deve comunque poggiare, come Churchill intuisce esattamente, sulla solidarietà dei popoli anglosassoni (la mano libera sui mari nel nuovo quadro) di fronte alla Russia dovrebbe starci una Federazione dell'Europa occidentale, non l'Ueo. Ma l'Inghilterra, che si impegnò debolmente per la Ced, si mosse rapidamente per cristallizzare con l'Ueo la vecchia situazione nazionale. Sulla politica inglese grava veramente l'ombra di Venezia: da tempo il problema dell'Inghilterra non è la sua vita ma la pace, lo status quo.

In queste prospettive la Nato è davvero una struttura difensiva: non pacifica, difensiva. Pace e guerra sono termini più complessi. L'ingenuo Duverger può scrivere che la Nato, per assolvere la sua funzione, deve divenire una Comunità di membri eguali con pari diritti. Ma cosa vuol dire pari diritti? Propria politica estera, e questo vuol dire crearsi un margine per un gioco. Mendès-France l'ha tentato. Ma dove andiamo su questa direzione? Perché c'è la Nato? Perché la sicurezza di molti Stati «occidentali», nei nuovi dati dell'equilibrio mondiale, è divenuta eteronoma, non sta nelle loro mani ma in mani altrui: la spinta dei «pari diritti» nega questo dato di fondo. Le chiacchiere di Duverger non possono certo eliminarlo. Lo stesso asse che regge il potere in Italia, ad es., non poggia sull'equilibrio politico interno, ma su quello esterno: questa è la vera minaccia che incombe oggi sull'Italia, domani chi sa dove, e che porta fatalmente, rapidamente, alle conseguenze totali d'uno Stato subordinato.

È evidente, credo, che il problema del consolidarsi o meno delle forze interessate nella soluzione Londra sta in questo quadro. Sembra dunque probabile che Londra, più che la definizione formale del nuovo equilibrio, sia semplicemente un momento del processo della sistemazione, momento che ha la sua figura esterna negli stessi dati contraddittori d'una alleanza il cui scopo è tanto la necessità d'affrontare in comune la potenza esterna al sistema, quanto la diffidenza reciproca ed il reciproco controllo. Il processo contiene dunque ancora delle alternative, forse ancora l'alternativa federalista. Della quale non è mutata la logica: il pensiero di Europe a sette, a quindici, e facciamo grazia di quelle a numeri più grossi, è veramente non politico. Non si può parlare che di Europa a sei perché non è certo prospettabile, se non fantasticamente, una alternativa federalista attuale per l'In-

ghilterra. Gli Stati vivono nell'ordine internazionale: in questo ordine l'Inghilterra ci sta ancora solidamente. Chi non ci sta per nulla bene sono proprio gli Stati della politica della Ced. La diagnosi più seria che si possa tentare oggi circa l'avvento del fascismo e del nazismo riposa proprio su questo ordine di realtà; l'anarchia europea, l'impossibilità degli Stati del sistema d'una buona vita in esso. Le alternative totalitarie interne obiettive in tale situazione.

Lo schieramento di Londra, per ciò che riguarda soprattutto gli Stati del continente, si trova oggi tra i piedi, senza saper bene cosa farne, un istituto sovranazionale come la Ceca, una aspirazione d'unità reale non più innescata; dovrà dunque decidersi al ritorno puro e semplice allo Stato sovrano o alla marcia verso la federazione. Questa o quella cosa determineranno i problemi che dovremo affrontare nel futuro e decideranno del potere politico atto ad affrontare questo futuro. In questo contesto, in questo «dopo Londra» bisogna oramai misurare questi termini: politica tradizionale e politica federalista. Queste furono alleate nello schieramento Ced: ma la ragione formale poggiava su una situazione reale, la crisi delle strutture dello Stato sovrano, che permise alle avanguardie più consapevoli della democrazia un margine di gioco ai vertici. Oggi questa coincidenza non è più possibile. Nella dinamica interna potenti forze si sono di nuovo costellate attorno allo Stato nazionale, che ha ricostruito i suoi poteri. Non è a caso che Juin ha giocato un ruolo reale nell'abbattimento della Ced. Nella dinamica internazionale la sovranità è stata restituita alla Germania. L'equilibrio democratico, nel generale equilibrio di forze che regge gli Stati, subisce di nuovo, ai vertici, la potente spinta dello Stato nazionale. E questo deve fare la politica estera, deve riprendere in mano la politica tradizionale.

Tutto ciò è fatale: fu eccezionale la lotta per la Ced, fu dovuta a circostanze d'eccezione nelle quali il tempo lavorava per l'avversario. L'avversario è oggi di nuovo in sella: l'azione internazionale si configura pertanto nel quadro della politica estera. Ma questa è la gestione degli interessi dello Stato sovrano. Il suo contenuto concreto riguarda i rapporti reali che intercorrono, nel sistema mondiale, tra uno Stato e gli altri. Pensare in questi termini significa pensare, di fatto, la gestione di questi interessi. Questa struttura non ha dunque come suo terreno problematico la vitalità stessa dello Stato; anzi, suppone il contrario, la vitalità dello

Stato e trasferisce il problema ai contenuti in cui può esplicarsi. Lo Stato, in luogo di essere uno dei punti del problema, si irridisce, per così dire, nel pensiero. Diventa una categoria del giudizio, una condizione stabile del processo delle cose e del pensiero del processo delle cose.

Ora tutto ciò, oggi in Italia e domani, nello stesso quadro, altrove, pone in contraddizione il generale pensiero democratico perché esso, nella linea interna, sa bene di dover affrontare proprio questo problema, il problema della vitalità dello Stato democratico. Che ci sia proprio questo problema, che ci sia una alternativa di Stato allo Stato democratico; che il crollo dello Stato democratico italiano leverebbe alternative paurose persino per il vecchio Stato democratico francese, dove Mendès-France vuole istituire un Ministero della gioventù e de Gaulle non disarmava nella sua opposizione di regime, tutto ciò, dico, non richiede illustrazione.

Importa oggi pensare quale sia la condizione d'una politica federalista e prima d'ogni cosa sgombrare il campo dagli equivoci. Questa, nella situazione di oggi, non ha nulla a che fare con la politica estera. Chi pensa il problema dell'unità europea in questi termini s'imbatte nel sofisma mendesiano, nel sofisma dei problemi. Per unificare questi popoli, si dice, bisogna risolvere prima i problemi che li dividono: ma chi pone in essere questi problemi, qual è la loro radice se non l'organismo politico dello Stato sovrano? Ammesso anche che si risolvano i problemi di oggi, che qualcuno pensi, ad es., che il problema della Saar è stato risolto e non accantonato, ammesso tutto ciò ci saranno domani i problemi di domani, e via di seguito. Avremo sempre più tra i piedi dei Pella e dei Mendès-France: la lotta per l'Europa, come è astratta oggi in questi termini sarà astratta domani, dopodomani e sempre. Cosa ne faremo allora di questa generica coscienza della necessità dell'unificazione? Se la lasciamo in certe mani rimarrà sempre astratta; peggio, diverrà l'inganno col quale delle democrazie di facciata, degli Stati decadenti ed imbelli cercheranno di legarci al loro destino. Per travolgerci poi nella loro inevitabile caduta.

Perché questa coscienza divenga davvero consapevolezza, perché possa foggiare gli strumenti della sua volontà e della sua intelligenza bisognerà ben darle corpo: sarà sempre astratta sinché starà nel terreno altrui. E dico darle corpo negli schiera-

menti della democrazia, non della politica estera. Perché il tempo della possibile convergenza d'una politica estera e d'una politica federalista è finito con la fine della politica della Ced. Il problema tedesco era ben un problema da risolvere; scontato il riarmo della Germania, la sua sovranità, cioè le cose che misero in crisi la diplomazia tradizionale, il corso della politica estera non contiene più un ostacolo tanto forte da richiedere, per la sua soluzione, impostazioni nuove.

La condizione d'una politica federalista è dunque la sua autonomia rispetto alla politica estera. Perché, al fine, l'Europa nascerà o non nascerà se avremo, o non avremo, una Assemblea costituente; che il primo tempo della lotta federalista cercò di darci nei termini cauti della politica della Ced. Ciò in una situazione in cui i vertici della democrazia, che dovrebbero essere costretti a questa decisione, sono privi di margine di gioco, perché è lo Stato nazionale, è la politica estera, che li condiziona. È penoso ricordare oggi cosa diceva Spaak in luglio a Milano, quando asseriva che non c'erano soluzioni di ricambio alla Ced, ma soltanto alternative alla politica federalista, e dipingeva in quadro fosco l'avvenire d'una Europa non unificata. Oggi parla diversamente perché oggi è lo Stato che lo fa parlare; e non potremmo certo lamentarcene, crocifiggerlo. Dovremmo essere capaci di restituirgli un margine per il gioco. Il problema è questo: in una situazione in cui le forze democratiche, al vertice, sono legate alla politica tradizionale potranno le stesse forze, nelle basi, nei congressi, creare un margine di gioco ai vertici perché possa di nuovo essere iscritta, nell'agenda politica, l'iniziativa federalista? È una domanda dura, ma è, in Italia, la domanda stessa della democrazia. E certo non sarà nemmeno possibile proporsela se, nei porsì problemi di democrazia, di schieramento nel paese, di lotta nel Mezzogiorno, non ci si porrà insieme il problema della lotta federalista, d'una lotta autonoma ed unitaria per le istituzioni federali. Chi pensa al Risorgimento in termini sezionalmente nazionali si trova ad essere un generale senza eserciti; chi pensa ai grandi problemi della democrazia sul solo settore nazionale non riesce davvero ad inserirsi nell'azione politica e finisce col diventare, in luogo d'un politico, un tecnico. Ma un tecnico che il potere politico attuale non recluta.

Ciò che realmente dovrebbe spaventare oggi è l'avere, nel proprio pensiero, questa coscienza della necessità dell'unità, ed

insieme avere il vuoto circa i progetti, i mezzi. Dovrebbe spaventare l'aver questa diagnosi e poi rifuggire, perché si insiste a pensarla con categorie non pertinenti, ed allora si trova che è astratta una lotta per una Costituente, che non è praticabile una politica senza alternative. Ed è vero che la politica presenta sempre alternative: ma quello che deve preoccupare la democrazia italiana ed europea è il fatto che la politica, nella dinamica delle sue alternative reali, può metterla fuori gioco. Se servissimo la pura ragion di Stato il gioco intero della alternativa sarebbe nostro: il fatto è che noi intendiamo servire la democrazia.

Inviato a «Occidente» il 22 novembre 1954 e non pubblicato.