

**LUIGI EINAUDI E ALTIERO SPINELLI:
un sodalizio intellettuale in nome del federalismo europeo
(Sergio Pistone – Celle di Macra 22/10/2011)**

In occasione del 70° anniversario della redazione del *Manifesto di Ventotene* (agosto 1941) e del 50° anniversario della morte di Luigi Einaudi (30 ottobre 1961) è utile ricordare il rapporto intellettuale fra l'autore principale (in collaborazione con Ernesto Rossi ed Eugenio Colomi) del *Manifesto* e il grande economista e primo Presidente eletto della Repubblica Italiana. In una visione sintetica si può dire che, come ha chiarito da par suo Norberto Bobbio, con Spinelli l'idea della federazione europea si trasformò per la prima volta, a partire appunto dal *Manifesto*, in un concreto programma politico. In altre parole, si istituì un nesso organico fra una chiarificazione teorica estremamente lucida e di grande respiro delle ragioni per cui si doveva realizzare la federazione europea (e delle istituzioni in cui si sarebbe dovuta concretizzare) e delle precise indicazioni strategiche ed organizzative che dovevano guidare l'azione di un movimento politico in grado di lottare efficacemente per il federalismo sopranazionale. La solidità di questo discorso permetterà al Movimento Federalista Europeo ed ai partner europei ad esso collegati e da esso influenzati di presentarsi da allora in poi con una fisionomia autonoma rispetto alle organizzazioni politiche tradizionali e di esercitare nel dopoguerra un'influenza effettiva sul processo di unificazione europea.

Ciò detto, ritengo che Einaudi vada considerato il principale punto di riferimento di Spinelli per quanto riguarda l'aspetto teorico del discorso federalista da questi sviluppato a partire dal 1941.

Volendo cogliere gli aspetti essenziali, va ricordato che Einaudi incominciò a parlare di Stati Uniti d'Europa in un articolo su "La Stampa" del 1897 quando aveva appena ventitre anni. Il salto qualitativo delle sue considerazioni sull'unificazione europea avvenne però con una serie di articoli pubblicati sul "Corriere della Sera" fra il 1917 e il 1919 e raccolti nel libro *Lettere politiche di Junius* del 1920. Due sono i contributi fondamentali che emergono da questi scritti.

Il primo contributo consiste nel chiarimento delle cause profonde della prima guerra mondiale, le quali vengono ricondotte al fattore costituito dalla crisi storico-strutturale degli Stati nazionali europei. In sostanza l'avanzante rivoluzione industriale aveva fatto emergere una strutturale contraddizione – esasperata dal protezionismo avente il suo fondamento nella sovranità statale assoluta – fra una crescente interdipendenza al di là delle barriere nazionali, che spingeva alla creazione di entità statali di dimensioni continentali e, tendenzialmente, all'unificazione del genere umano, e le dimensioni troppo ristrette, e quindi superate dal processo storico, degli Stati nazionali sovrani. Questa situazione aveva dato origine a una netta alternativa: o l'unificazione europea attraverso procedure pacifiche e quindi sulla base di istituzioni federali e democratiche, implicanti uguaglianza di diritti e di doveri per tutti gli Stati grandi e piccoli, o l'unificazione europea attraverso la forza e sulla base dell'egemonia del più potente fra gli Stati nazionali. Poiché nessuno stato era disposto a rinunciare al dogma della sovranità assoluta, era prevalsa inevitabilmente l'alternativa imperiale tentata dalla Germania.

Il secondo contributo fondamentale contenuto in questi scritti consiste nell'idea della federazione europea intesa come strumento per superare la crisi degli Stati nazionali e per garantire la pace. Einaudi trasse questa idea dall'esperienza degli Stati Uniti d'America, che studiò con rigore e profondità e, su questa base, sviluppò una critica magistrale del progetto della Società delle Nazioni. A suo avviso era del tutto illusorio sperare che fosse possibile conservare durature condizioni di collaborazione pacifica fra gli Stati sulla base di un'organizzazione internazionale che non limitasse sostanzialmente la sovranità, che non costituisse cioè "un vero super-Stato fornito di una sovranità diretta sui cittadini dei vari Stati, con diritto di stabilire imposte proprie, mantenere un esercito supernazionale, distinto dagli eserciti nazionali, padrone di una amministrazione sua diversa dalle amministrazioni nazionali". Contro questa possibilità stava l'insegnamento inequivocabile della storia la quale mostrava come tutte le confederazioni di Stati sovrani (da quelle delle città greche del quinto secolo avanti Cristo fino alla confederazione tedesca del 1800) fossero

inesorabilmente fallite, mentre per contro avevano avuto successo le federazioni a cominciare dalla prima e più importante, quella americana.

Sulla base di queste considerazioni giunse alla conclusione che la S.d.N. era destinata a fallire (come in effetti avvenne) e propose l'alternativa del federalismo sopranazionale a cominciare dall'Europa. A questa idea rimase fedele fino alla fine della sua vita. E quando, dopo la seconda guerra mondiale – che, allacciandosi al discorso sviluppato durante la prima guerra mondiale, interpretò come il tentativo di unire l'Europa con la “spada di Satana” cui doveva essere contrapposta l'unificazione con la “spada di Dio” – prese avvio il processo di integrazione europea, mise sistematicamente in luce i limiti confederali delle istituzioni che gli europei stavano creando. In questo contesto va in particolare sottolineata, per la sua attualità, la tesi (espressa nel 1952) secondo cui un'unione monetaria che non risponda ad una autorità sopranazionale in grado di coordinare efficacemente le politiche economiche – una scelta tipica del fare le cose a metà proprio di un sistema che rinvia *sine die* una completa scelta federale – non può sopravvivere.

Passando dalle considerazioni federaliste di Einaudi, che ho presentato in estrema sintesi, al *Manifesto di Ventotene*, si vede chiaramente come esse costituiscano le basi fondamentali dell'aspetto teorico del discorso sviluppato da Spinelli. In effetti nel momento in cui il fondatore del MFE, dopo aver abbandonato l'ideologia comunista in direzione dell'idea di una democrazia allo stesso tempo liberale e sociale, si sforzava di capire quali fossero le vere radici delle guerre mondiali e delle connesse degenerazioni totalitarie (e in generale dei mali fondamentali della nostra epoca) si imbatté nelle *Lettere politiche di Junius* che gli furono fatte conoscere da Ernesto Rossi. Fu una vera e propria illuminazione. Spinelli comprese a fondo e recepì pienamente il concetto einaudiano di crisi storica degli Stati nazionali sovrani cioè lo strumento intellettuale che permette di capire il senso globale della storia contemporanea e di cogliere quindi la centralità del problema del superamento della sovranità statale assoluta attraverso il federalismo sopranazionale cominciando dall'Europa.

Nel *Manifesto* viene quindi portato ad una conclusione estremamente rigorosa il discorso iniziato da *Junius*, sostenendo che le conseguenze disastrose del sistema delle sovranità nazionali assolute indicano come ormai ci sia una inconciliabilità strutturale fra il mantenimento di questo sistema e lo sviluppo in direzione della libertà, della democrazia e della giustizia sociale – cioè la linea del progresso storico avente la sua radice nell'Illuminismo. Da qui l'affermazione chiara e netta che la fondazione della federazione europea (intesa come prima e fondamentale tappa storica in direzione della federazione mondiale) è l'obiettivo politico prioritario, il *prealable* rispetto alle lotte per il rinnovamento interno dello Stato nazionale. Da qui la convinzione che, se dopo la sconfitta del fascismo non si avvierà la costruzione della federazione europea, torneranno inevitabilmente a prevalere i nazionalismi protezionistici e la conflittualità endemica fra gli Stati nazionali e le conquiste liberali, democratiche e socialiste rimarranno strutturalmente precarie fino ad essere cancellate da nuove forme di totalitarismo. Sulla base di queste considerazioni il *Manifesto di Ventotene* – e questo è il suo messaggio fondamentale – giunge ad individuare una nuova linea di divisione fra le forze del progresso e quelle della conservazione. Essa non si identifica più con la linea tradizionale della maggiore o minore democrazia, della maggiore o minore giustizia sociale da realizzare all'interno degli Stati, ma con la linea che divide i difensori della sovranità nazionale assoluta dai sostenitori del suo superamento attraverso il federalismo sopranazionale.

Come si è detto, il primato del federalismo di Spinelli nel panorama del federalismo contemporaneo consiste nel fatto di aver integrato il discorso teorico sulla priorità della federazione europea (che ha le sue radici fondamentali negli insegnamenti einaudiani) con un discorso strategico-organizzativo che indica le linee direttive necessarie perché a lotta federalista possa essere condotta in modo non velleitario, con effettive possibilità di incidere sullo sviluppo storico. Questo aspetto del federalismo spinelliano è presente nelle sue linee essenziali nel *Manifesto di Ventotene* e verrà più chiaramente definito negli anni successivi e prima dell'avvio del processo di integrazione europea. Volendo presentare in estrema sintesi il discorso strategico-organizzativo

sviluppato da Spinelli a partire dal *Manifesto* si può dire che esso ha il suo fondamento basilare nella convinzione che i governi democratici nazionali siano nello stesso tempo strumenti ed ostacoli rispetto alla realizzazione dell'unificazione europea.

Essi sono strumenti in due sensi. In primo luogo, un'unificazione europea pacifica ed efficace può essere ottenuta solo in seguito a libere decisioni dei governi democratici, e non quindi su base imperiale, che comporterebbe risultati democraticamente inaccettabili e comunque precari. In secondo luogo, la crisi storica irreversibile degli Stati nazionali europei e il crollo della loro potenza, come esito conclusivo dell'epoca delle guerre mondiali, ha prodotto una situazione storica caratterizzata dall'alternativa "unirsi o perire" (come aveva anticipato il ministro degli esteri francese Aristide Briand nel 1929), che ha imposto in termini non derogabili ai governi democratici l'attuazione di una politica di unificazione europea. I governi democratici sono però nello stesso tempo ostacoli rispetto all'unificazione europea per il fatto elementare (già chiarito da Machiavelli) che tutti i detentori del potere tendono strutturalmente alla sua conservazione. Essi tendono pertanto a scartare l'obiettivo della federazione europea – che solo porterebbe a un'unificazione efficace, democratica e irreversibile, ma che implicherebbe il trasferimento di una parte sostanziale del potere dalle istituzioni nazionali a quelle sopranazionali – e si orientano verso la cooperazione internazionale su base confederale (cioè senza trasferimenti irrevocabili di poteri sovrani).

Da questa situazione strutturale derivano tre implicazioni fondamentali per la lotta federalista. In primo luogo, i governi nazionali potranno consentire all'unificazione federale solo se ci sarà un centro di iniziativa federalista autonoma dai governi e dai partiti nazionali e capace di esercitare su di essi una efficace pressione democratica, tale da spingerli a fare ciò che spontaneamente non farebbero. Da questa tesi è derivato l'impegno di Spinelli nella costruzione di una organizzazione di militanti federalisti (di cui il MFE ha sempre costituito la punta di lancia) fornita di tre caratteristiche fondamentali: deve trattarsi di un movimento avente come unico obiettivo la federazione europea e che si propone di coinvolgere sotto la guida di un nucleo di quadri indipendenti dai partiti tutti i sostenitori della federazione europea indipendentemente dal loro orientamento ideologico, purché democratico; deve avere una struttura sopranazionale, capace cioè di unire tutti i federalisti al di là dei confini nazionali, di dare loro una disciplina sopranazionale e di organizzare un'azione politica a livello europeo; deve cercare di instaurare un rapporto diretto con l'opinione pubblica ed essere in grado di mobilitarla (pur senza diventare un partito), in modo da ottenere il peso necessario per influenzare efficacemente la politica europea dei governi.

La seconda implicazione derivante dall'atteggiamento contraddittorio dei governi nazionali rispetto all'unificazione europea è la scelta del metodo dell'assemblea costituente come alternativa alle conferenze intergovernative o diplomatiche. Per Spinelli il problema cruciale per il movimento per la federazione europea è ottenere che la creazione delle istituzioni europee sia affidata a una assemblea formata dai rappresentanti dei cittadini che, a differenza delle conferenze intergovernative, può deliberare a maggioranza e in modo trasparente e far valere altresì la regola della ratifica a maggioranza. Finché avranno l'ultima parola i rappresentanti dei governi (strutturalmente portati a difendere il potere nazionale) e prevarrà il principio dell'unanimità delle ratifiche, cioè il diritto di veto nazionale, non potranno affermarsi scelte autenticamente federali. Il modello a cui ispirarsi deve dunque essere quello della Convenzione di Filadelfia del 1787, da cui è nata la Costituzione degli Stati Uniti d'America, cioè la prima costituzione federale della storia, e che ha visto applicati i principi delle delibere di carattere parlamentare e della ratifica a maggioranza. La terza linea direttiva della strategia federalista ideata da Spinelli consiste nello sfruttamento delle contraddizioni dell'approccio funzionalistico-gradualistico all'integrazione europea. Il fondatore del MFE ha sempre visto nella scelta funzionalistica, che rinvia *sine die* la creazione di un vero sistema federale europeo, la via attraverso cui i governi nazionali possono conciliare la necessità oggettiva (legata all'alternativa "unirsi o perire") di attuare una politica di integrazione europea con la tendenza anch'essa strutturale alla conservazione del proprio potere.

Ed ha costantemente denunciato come illusoria la convinzione di chi (anche in buona fede) riteneva che il metodo funzionalistico avrebbe prodotto il passaggio pressoché automatico dall'integrazione economica a quella politica e, quindi, alla federazione compiuta. Nello stesso tempo Spinelli ha sempre ritenuto che l'integrazione funzionalistica è destinata a produrre delle contraddizioni che debbono essere sfruttate dalla forza federalista nella sua lotta per ottenere la federazione. Queste contraddizioni sono fondamentalmente due. La prima è rappresentata dalla precarietà e dalla inefficacia dell'unificazione funzionalistica. Le istituzioni funzionalistiche, fondate in ultima analisi sulle decisioni unanimesi dei governi nazionali, sono in effetti troppo deboli e si dimostrano incapaci di funzionare adeguatamente nei momenti difficili, quando i problemi da affrontare sono troppo gravi. Di conseguenza i risultati ottenuti nei momenti più favorevoli tendono ad essere parzialmente o completamente compromessi nei momenti critici. Da ciò deriva una frustrazione delle aspettative alimentate dallo sviluppo dell'integrazione europea le quali possono essere trasformate nel sostegno a soluzioni federali. La seconda fondamentale contraddizione propria dell'integrazione funzionalistica è rappresentata dal deficit democratico, dal fatto cioè che importanti competenze e decisioni sono trasferite a livello sopranazionale senza che a tale livello venga realizzato un effettivo controllo democratico. Questa situazione è destinata a produrre un disagio nei partiti e nell'opinione pubblica di orientamento democratico che può essere indirizzato verso l'idea della democrazia sopranazionale. La strategia federalista deve dunque, secondo Spinelli, costantemente sforzarsi di sfruttare, attraverso una pressione fondata sulla mobilitazione dei cittadini, le contraddizioni dell'integrazione funzionalistico-gradualistica e le situazioni critiche che inevitabilmente ne derivano per strappare l'attivazione di una procedura costituente democratica e quindi ottenere la costituzione federale.

Con questo orientamento Spinelli si è impegnato nella lotta per la federazione europea fino alla fine della sua vita e il MFE da lui fondato continua tuttora la sua lotta. Anche il maestro di Spinelli, Einaudi, che fu membro del MFE anche se, date le sue funzioni di statista, non poté svolgere un'azione militante, seguì con continuità gli sviluppi del processo di integrazione europea, sostenendo in più occasioni la necessità di superare gli sviluppi parziali e i limiti confederali in direzione di una federazione europea compiuta. In conclusione si deve riconoscere che questo obiettivo indicato con eccezionale chiarezza e perseguito senza interruzioni dai due eccelsi uomini non è ancora stato realizzato. D'altra parte il processo di unificazione europea si trova in una situazione in cui, o si realizza rapidamente la federazione europea o verrà compromesso quanto finora realizzato con conseguenze catastrofiche per l'Europa e per il mondo. Impegnarsi con tutte le nostre forze perché prevalga la scelta federale è il modo migliore di celebrare gli anniversari riguardanti Einaudi, *Il Manifesto di Ventotene* e Spinelli.

Bibliografia essenziale

- Luigi Einaudi, *La guerra e l'unità europea*, con introduzione di Giovanni Vigo, Bologna, Il Mulino, 1986.
- Norberto Bobbio, *Luigi Einaudi, federalista*, in Corrado Malandrino (a cura di), *Alle origini dell'europeismo in Piemonte*, Torino, Fondazione Luigi Einaudi, 1993.
- Umberto Morelli, *Contro il mito dello Stato sovrano. Luigi Einaudi e l'unità europea*, Milano, Franco Angeli, 1990.
- Sergio Pistone (a cura di), *Le critiche di Einaudi e Agnelli e Cabiati alla Società delle Nazioni nel 1918*, in *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale*, Torino, Fondazione Luigi Einaudi, 1975
- Angelo Santagostino, *Luigi Einaudi. Una visione liberale della storia. Gli Scritti Europei. Il Commiato*, Bari, Laterza, 2011.
- Altiero Spinelli-Ernesto Rossi, *Il Manifesto di Ventotene*, con prefazione di Tommaso Padoa-Schioppa e un saggio di Lucio Levi, Milano, Mondadori, 2006.

- Id., *Il Manifesto di Ventotene*, ristampa anastatica a cura di Sergio Pistone e con un saggio di Norberto Bobbio, promossa dalla Consulta europea del Consiglio regionale del Piemonte, Celid, Torino, 2007.
- Altiero Spinelli, *Come ho tentato di diventare saggio*, Il Mulino, Bologna, 2006.
- Id., *Una strategia per gli Stati Uniti d'Europa*, a cura di Sergio Pistone, Il Mulino, Bologna, 1989.
- Edmondo Paolini, *Altiero Spinelli. Appunti per una biografia*, Il Mulino, Bologna, 1988.
- Piero Graglia, *Altiero Spinelli*, Bologna, Il Mulino, 2008.
- Umberto Morelli (a cura di) *Altiero Spinelli: il pensiero e l'azione per la federazione europea*, Milano, Giuffrè, 2010.
- Antonella Braga, *Un federalista giacobino. Ernesto Rossi pioniere degli Stati Uniti d'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- Mario Albertini, *Il federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1993.