

Altiero Spinelli

Le prospettive della politica estera italiana

Riproduciamo parti di una relazione che Altiero Spinelli presentò ad un convegno dello IAI (Istituto Affari Internazionali) nel 1965 e che è pubblicata nel volume Altiero Spinelli, *La crisi degli stati nazionali*, a cura di Lucio Levi, Bologna, Il Mulino, 1991. La riflessione di Spinelli, collocando le scelte di politica estera nel quadro della riforma strutturale dello stato-nazione, è di evidente attualità.

Nessuna persona ragionevole può pretendere che l'Italia assuma ruoli originali ed esemplari nella politica internazionale, anche se non di rado statisti e pubblicisti del nostro paese, prendendo sul serio i luoghi più triti della retorica risorgimentale, le hanno assegnato proprio tali compiti. Il peso culturale, politico, economico e militare del paese non è tale da permettergli di camminare per vie gran che diverse da quelle percorse dai paesi con cui si trova in più stretto contatto. Da quando lo stato italiano è nato, fino a oggi, le scelte di fondo della sua politica estera sono state sostanzialmente conformi alle grandi tendenze operanti in questo o quel periodo. Ma poiché tali tendenze non sono state e non sono mai del tutto univoche nelle loro implicazioni e nelle loro conseguenze, è sempre stato, ed è possibile inserirvisi agendo in modo sensato o insensato, miope o lungimirante, costruttivo o distruttivo, contribuendo quindi al consolidamento o al dissolversi della tendenza entro cui si opera.

(...)

In realtà per ampia che sia la zona di tolleranza, giungono di regola momenti critici nei quali o la logica dello sviluppo dell'impresa comune sovrastatale chiede una ulteriore limitazione dell'indipendenza degli stati membri, o la logica statale chiede una limitazione della autonomia d'azione dell'impresa sovrastatale. Sarà bene sottolineare che la risposta data di volta in volta a queste esigenze non è, come spesso si dice, imposta dalla forza delle cose, dalla natura del problema. Le cose si possono sempre adattare a varie situazioni, i problemi sono suscettibili di varie soluzioni, in ogni situazione e per ogni soluzione c'è un prezzo da pagare e qualche vantaggio da ottenere. La risposta dipende dai valori ai quali coloro che devono decidere assegnano una priorità nella loro condotta, poiché solo una tale scala di priorità indica cosa si è disposti a sacrificare e cosa si vuole salvaguardare. Naturalmente una volta stabilite priorità e linee di condotta, non si è più del tutto padroni delle conseguenze, e può ben accadere che certe sgradevoli conseguenze debbano essere accettate non perché desiderate o anche solo scontate, ma perché non previste, ed ormai non più eliminabili.

L'ordine internazionale creato nel dopoguerra ha cominciato a diventare fluido

proprio perché per i sistemi sovrastatali occidentali (europeo occidentale ed euro-americano) ed orientali (europeo orientale-sovietico-cinese) si è aperto il problema della priorità del punto di vista nazionale o di quello sovrastatale. Assai spesso si dice che le strutture sovrastatali sono in decomposizione ed il nazionalismo rialza la testa ovunque perché la distensione ha fatto seguito alla guerra fredda, perché l'insofferenza delle nazioni europee verso i rispettivi troppo potenti alleati americano e sovietico si è acuita, e così via. Ma così dicendo si scambiano certi dati di fatto, fra i quali l'azione politica si muove, e le ragioni per le quali l'azione politica si muove in un modo o nell'altro. C'è una risposta nazionale ed una sovranazionale alla discussione ed alla guerra fredda, alla strategia nucleare, alla preponderanza tecnologica americana, alla presenza sovietica nell'Europa orientale, alla divisione della Germania e via dicendo. La risposta che effettivamente si cerca di dare ai concreti problemi dipende quindi dalla priorità che si assegna alla indipendenza nazionale o alla interdipendenza soprannazionale.

Poiché le conseguenze della decisione di dare la precedenza ad un valore anziché all'altro sono piuttosto rilevanti, ci troviamo dinnanzi ad un caso tipico nel quale la scelta dovrebbe essere preceduta da una analisi piuttosto accurata delle probabili conseguenze.

Prima ipotesi: priorità alla sovranità

Partiamo anzitutto dall'ipotesi che lo stato sovrano sia la forma suprema di organizzazione politica che l'uomo sia capace di raggiungere. Lo stato sovrano, cioè questo ben noto complesso di istituzioni che legifera e si fa obbedire dai cittadini in un ben determinato territorio, e che non tollera che altri poteri esercitino parte di quel suo diritto sui suoi cittadini nel suo territorio. È qui del tutto indifferente che quest'idea sia accettata per profonda e appassionata convinzione; per freddo calcolo machiavellico allo scopo di accrescere il proprio potere; o per pigrizia mentale, perché tutte le categorie di pensiero e le regole d'azione sono ormai ben note non appena ci si muove nell'ambito dell'idea dello stato e della sua sovranità. Supponiamo dunque che questa idea sia predominante nell'animo di coloro che decidono in politica estera nei diversi paesi che fanno parte di una costruzione sovrastatale, o che si accingono a crearne una nuova.

È evidente che in tal caso essi potranno anche pensare che una certa costruzione sovrastatale sia necessaria, ad esempio un'alleanza militare, una liberalizzazione commerciale, un'organizzazione dei mercati, alcune ricerche comuni, alcune uniformizzazioni legislative, e via dicendo. Ma in ogni caso manterranno per il loro stato un controllo continuato e pieno sulle risorse, sugli uomini, sulle leggi che si impegnano nell'impresa comune. Manterranno fermo il loro diritto di aderire ad ogni successiva decisione comune, basandosi solo sulla valutazione del beneficio che il proprio paese ne ritrae. L'organizzazione potrà essere battezzata con solenni nomi collettivi: comunità, unione politica, ecc., ma sarà ben chiaro che è e deve restare una associazione di stati e non una associazione che abbia in qualche modo poteri diretti sui cittadini dei vari stati. Niente tassazioni dirette, quindi, niente leggi comuni immediatamente applicabili nei singoli paesi, niente organismi sovranazionali, né esecutivi né parlamen-

tari, che siano autonomi rispetto agli stati dell'associazione. Le organizzazioni sovra-statali devono restare puramente intergovernative. Le conseguenze di impegni di tal genere possono essere così riassunte:

1) L'interesse nazionale è o ridiventa il supremo criterio di accettazione o rifiuto di un impegno comune, non esistendo alcuna armonia prestabilita fra gli interessi nazionali dei singoli paesi. Tutti gli accordi internazionali sono necessariamente aleatori e di breve durata. Un paese debole e troppo dipendente dagli altri sarà forse obbligato più di una volta ad accettare conseguenze sgradevoli dell'impegno assunto, ma i paesi più forti e più fieramente agitati da passioni nazionali arresteranno sempre tutto il processo ogni volta che a torto o a ragione penseranno che è nel loro interesse farlo. E questi esempi saranno facilmente contagiosi.

2) Imprese comuni intergovernative possono essere sufficienti, per condurre politiche comuni consistenti essenzialmente in impegni per i governi di astenersi dal fare qualcosa. Fermo restando il limite della aleatorietà, è possibile un organismo intergovernativo che impegni vari stati ad esempio a non riscuotere certi dazi o a non variarli, a non far esplodere ordigni nucleari nell'atmosfera, a non effettuare certe discriminazioni contro stranieri e simili. Tali organismi possono anche bastare quando si tratta di impegnarsi a compiere certi determinati atti nel caso che si verificino certi eventi, quantunque in tali casi l'aleatorietà sia di regola ancor maggiore, perché lo stato resta arbitro di decidere se un evento rientri o no nella categoria di quelli considerati come *casus foederis*. La promessa di intervento militare in caso di aggressione, di aiuto finanziario in caso di crisi della bilancia dei pagamenti e simili, rientrano in questa categoria.

3) Con organismi puramente intergovernativi è possibile parlare di obiettivi comuni, ma certo non è possibile porli effettivamente, quando il loro raggiungimento esige decisioni comuni continue e non determinabili a priori circa atti, scelte, rinunzie, spese. In questa categoria di obiettivi rientrano alcune delle mete più importanti che gruppi di stati e talvolta tutti gli stati si sono posti in questo dopoguerra. Ricordiamone alcune:

– una politica economica comune a più stati, e soprattutto una politica economica programmata;

– la creazione progressiva dell'unità monetaria fra vari stati;

– l'introduzione fra essi di una politica commerciale comune che permetta di equilibrare in una visione di interesse comune le misure di liberalizzazione pura e semplice, le misure di organizzazione dei mercati, le relazioni fra economie di mercato ed economie a commercio di stato, le relazioni commerciali fra paesi sviluppati e paesi in sviluppo;

– l'introduzione e lo sviluppo di una legislazione e di una giurisdizione commerciale comune che permetta insieme la formazione di grossissimi complessi industriali transnazionali ed il loro effettivo controllo da parte del potere pubblico;

– l'impianto e l'alimentazione di ricerche scientifiche e tecnologiche di dimensioni comparabili a quelle effettuate dalle più grandi comunità politiche oggi esistenti;

– l'organizzazione di effettivi ed efficaci piani strategici di difesa fra paesi che si sentono minacciati da un comune pericolo militare;

– la subordinazione degli apparati militari di tale difesa comune ad un potere

politico comune che sappia e voglia promuovere una politica di distensione e di disarmo progressivo e controllato;

– l'impianto progressivo di forze di polizia internazionale per il mantenimento della pace;

– l'introduzione e lo sviluppo di una politica nucleare complessiva che favorisca la diffusione dell'uso pacifico dell'energia nucleare e garantisca tuttavia una non proliferazione delle armi nucleari.

Queste iniziative sono già state progettate e tentate, ma la meditazione sui problemi della società moderna e l'esperienza fatta fino ad oggi, porta alla formulazione di sempre nuovi obiettivi comuni per raggiungere ciascuno dei quali occorre costruire centri d'azione politica, sia pure limitati a quell'obiettivo, ma che abbiano le stesse sue dimensioni, che siano o debbano diventare capaci di decisioni indipendenti rispetto agli stati che ne fanno parte, e che siano centri di raccolta non già di stati sovrani ma di pezzi di quella società transnazionale che si sta sviluppando ovunque sotto i nostri occhi.

4) Voler ridurre a semplici rapporti intergovernativi le organizzazioni sovrastatali nate e progettate in questo dopoguerra, significa in ultima istanza considerarle come costruzioni provvisorie. Sarebbero nate nell'immediato dopoguerra perché volute da una potenza egemonica che aveva il suo vantaggio ad impiantarle. Sarebbero state accettate dagli altri stati perché e finché questi si trovavano in un tale stato di debolezza politica, militare ed economica da dover rinunciare provvisoriamente alla propria sovranità. Sarebbero destinate a ridursi di importanza ed infine probabilmente a sparire nella misura in cui gli stati che ne fanno parte riacquistano coscienza della propria dignità di stati sovrani e della propria forza. Ciò significa la rinascita pura e semplice della politica di potenza come forma suprema della politica internazionale. La difesa della propria indipendenza statale se si è piccoli, e la tendenza ad imporre la propria egemonia sui piccoli se si è grandi, ridiventano la regola fondamentale dei "monstres froids et lucides". Alcuni paesi finché non saranno minacciati tenderanno a chiudersi nella neutralità. Chi si sentirà minacciato o insoddisfatto tenderà a diventare una potenza più forte di quel che è ora. Le grandissime potenze tenderanno a lasciar cadere le formule sovrastatali che oggi in parte velano, ma in parte anche effettivamente limitano la loro egemonia, ed a impiantarla in modo aperto, mostrando senza equivoci la motivazione del "quia sum leo".

5) Infine ridurre la politica delle costruzioni sovrastatali a puri e semplici accordi intergovernativi, significa mirare a riportare tutte le relazioni internazionali nelle mani e sotto il diretto controllo dei governi, rifiutando ogni espressione politica sovranazionale, limitata ma reale, alle forze ed ai problemi della società che hanno di fatto sorpassato il quadro nazionale e le forze del paese che ad essa non credono, e che si sentono più a loro agio, ad esempio a Occidente, in un quadro di cooperazione nucleare atlantica, di integrazione economica europea, di solidarietà con i tentativi di polizia internazionale delle Nazioni Unite, di partecipazione ad imprese economiche europee, di messa in comune della ricerca tecnologica, ecc.

(...)

Queste forze e questi problemi non possono più essere estirpati dalle società nazionali senza danneggiare seriamente queste ultime. Si può ad esempio fremere con-

tro le industrie che si legano con quelle americane per profittare della superiore tecnologia di queste e che ne diventano pure e semplici propaggini. Ma non si può cacciare il capitale e le conoscenze americane senza fare dell'autolesionismo. Si può minacciare di rompere il Mercato Comune, ma non si può non cedere alle forze nazionali che ne vogliono il mantenimento. Nel quadro di una politica estera nazionalistica queste forze sono tuttavia tollerate. Sono senza patria, cosmopolite, succubi dello straniero. Sono, potenzialmente, il nemico in casa. Il nazismo degli anni Trenta e la rivoluzione culturale cinese di oggi mostrano a quali eccessi si può giungere, in una visione nazionalista, contro il nemico in casa. Ma anche senza arrivare a tali eccessi, la tensione fra potere politico nazionale e società moderna che nazionale più non è, è inevitabile. Per tener testa allo scarso consenso che riscuote nel paese, il potere politico è vieppiù tentato da tendenze antidemocratiche. Per soddisfare almeno in parte le aspirazioni transnazionali di così grosse parti della società, esso cede alle tentazioni di una politica estera di espansionismo.

In altri termini: tornare alla pura e semplice politica di potenza significa creare una crescente disarmonia fra società e potere politico, e di conseguenza un crescente disordine internazionale. Qualche statista accetta queste conseguenze della politica di potenza con la filosofica convinzione che la natura umana è così fatta. La maggior parte degli altri statisti e dei loro consiglieri si lasciano invece andare lungo questa china solo perché nel loro provincialismo sono capaci di pensare solo in termini di sovranità statale. Si limitano a non pensare alle conseguenze ultime del loro operare.

Seconda ipotesi: priorità all'organizzazione sovranazionale

Partiamo ora dall'ipotesi contraria che lo stato sovrano sia una costruzione politica di valore contingente, meritevole di essere mantenuta quando promuove il bene dei suoi cittadini, e di essere limitato e persino più o meno decomposto nel caso contrario. È stata questa concezione sobria e limitativa della sovranità che alla fine della guerra ha indotto a reagire allo spettacolo delle rovine causate dal nazionalismo con le iniziative di unità europea, ed al pericolo del dilagare delle dittature comuniste con le iniziative atlantiche.

Oggi il ricordo della grande miseria dell'Europa si allontana, e la paura di una aggressione sovietica si attenua. Ma altri problemi emergono, che possono essere male trattati dai singoli stati e da organismi intergovernativi. Soffermiamoci qui, a titolo di esempio, solo su due o tre di questi problemi nuovi nei quali il nostro paese si trova più direttamente impegnato.

L'urgenza con cui si presenta oggi il problema del divario tecnologico in Europa fa sì che ci sia una forte tendenza a ricercarne la soluzione nella creazione di singole imprese comuni finanziate da vari governi associati in vista del raggiungimento di uno specifico obiettivo: aerei supersonici, grandi calcolatori, razzi per lanci nello spazio, ecc.

Tutto ciò può essere interessante, ma accordi intergovernativi per obiettivi limitati sono il punto massimo cui può giungere l'atteggiamento tutelatore della sovranità, mentre in realtà quel che occorre non è già la promozione di una o due o dieci ricerche

comuni, ma la creazione di un flusso continuo e crescente di ricerche scientifiche e tecnologiche. Ora l'intensità e le dimensioni di tali ricerche non sono mete raggiungibili in sé e per sé dagli stati europei attuali, ma sono, per così dire un prodotto collaterale di due altre cose. In primo luogo deve esserci lo sviluppo pieno e vigoroso di una grande industria moderna non intralciata dagli ostacoli giuridici e politici che le impediscono oggi di raggiungere le dimensioni continentali, senza le quali non diventa conveniente impegnarsi in grandi e numerose ricerche tecnologiche. In secondo luogo devono esserci il controllo e la promozione esercitati da un potere politico il quale abbia le stesse dimensioni sovranazionali dell'industria da controllare e da promuovere.

In tal caso, ma solo in tal caso, la ricerca tecnologica diventa la componente normale di una moderna politica economica, e può assumere le dimensioni che le permetteranno di competere e cooperare con la ricerca americana, colmando il presente divario. Ciò significa tuttavia che si deve pensare con priorità e con precisione alle condizioni da riempire per impiantare una politica economica comune, occorre cioè pensare a come rafforzare e non già a come diminuire i poteri sovranazionali, per ora del tutto insufficienti, della Comunità Europea.

(...)

Un terzo esempio può essere attinto dalla politica latino-americana. L'America Latina nel suo complesso sente fortemente il bisogno di più intensi rapporti, specialmente economici, con l'Europa occidentale, comprendendo istintivamente che questo sarebbe il miglior modo per attenuare l'eccessivo peso che hanno ora gli Stati Uniti. La risposta europea è consistita finora in viaggi di capi di stato e ministri, francesi e italiani, con accompagnamenti di discorsi, promesse e auguri. Bisogna riconoscere che la Francia e l'Italia come stati sovrani possono fare poco più che discorsi per l'America Latina. È solo l'Europa occidentale come organismo unitario che può affrontare i complessi problemi del commercio e dell'assistenza da stabilire con quel continente. Ma un'efficace politica commerciale esige un accrescimento dei legami comunitari attuali e non una diminuzione.

Anche altri problemi, quali quelli di una politica nucleare pacifica, delle relazioni euro-africane, del disarmo progressivo e controllato, della creazione di una polizia delle Nazioni Unite, e via dicendo, portano, se esaminati da vicino, sempre alle stesse conclusioni, che possiamo così riassumere:

1) Cresce il numero dei problemi politici, economici, militari, culturali, che hanno bisogno di essere trattati da centri di azione politica più grandi di quelli degli attuali stati. Alcuni di essi hanno bisogno di dimensioni mondiali, altri intercontinentali, altri ancora continentali o subcontinentali.

2) Si può tuttavia vivere con questi problemi parlandone ed agitandovisi intorno senza risolverli, nel sistema degli attuali stati sovrani, ma bisogna sapere che in tal modo ci si muove verso situazioni sempre più pericolose, sempre più difficilmente controllabili, sempre più esplosive.

3) Il superamento delle sovranità statali apparve in un primo momento doversi concretare per l'Europa occidentale nella pura e semplice costruzione di una federazione europea. Anche se le realizzazioni effettive erano state solo le Comunità, queste erano sentite come primi passi verso un nuovo stato a struttura federale, il quale comunque avrebbe dovuto avere la stessa pienezza di sovranità di tutti gli altri stati. In

realtà la costruzione delle istituzioni europee si incastra e concatena in modi vari con altre costruzioni sovrastatali che limitano o possono limitare le sovranità in modi diversi. Per sviluppare una economia efficiente, capace di sfruttare a fondo le possibilità offerte dalla moderna tecnologia e di impegnarsi ad elevare insieme il livello di vita proprio e quello dei paesi sottosviluppati, occorre oggi un sistema economico europeo occidentale sottoposto alla direzione di un potere pubblico reale europeo occidentale. Da ciò non deriva affatto che la dimensione europea sia la migliore anche per affrontare il problema del controllo delle armi nucleari, o dell'uso solo pacifico dell'energia nucleare, o dell'organizzazione migliore del commercio mondiale. Occorre quindi essere aperti alla possibilità di creazione di vari tipi di organismi sovrastatali di dimensione, composizione e competenze diverse da caso a caso, non solo giustapposti ma spesso sovrappoventisi fra loro in modi vari. La sovranità è divenuta un concetto anacronistico in modo assai più radicale di quanto pensassimo una ventina d'anni fa.

4) Ogni volta che si ha a che fare con una costruzione sovrastatale da sviluppare o da mettere in piedi, conviene dunque agire in modo da favorire lo sviluppo in essa di centri di iniziativa, di decisione, di esecuzione, di controllo, di formazione del consenso, distinti da quelli degli stati membri, e non in modo da difendere gelosamente le prerogative sovrane degli stati. Non sempre si può riuscire a creare strutture nelle quali sia ben precisato cosa è tolto agli stati e trasferito al nuovo organismo; però assai più spesso di quanto sembri a prima vista è possibile difendere o affermare strutture le quali siano centri di azione sovranazionale, magari poco più che embrionali. Essi tenderanno allora ad evolvere in senso federale, poiché contro il conservatorismo nazionale hanno dalla parte loro la logica del problema sovranazionale che è sempre meglio solubile nel loro quadro.

5) Quando si mette in piedi una costruzione sovrastatale che vada al di là della semplice organizzazione intergovernativa, il centro di azione comune autonomo rispetto a singoli stati può essere un centro espressamente creato, distinto da tutti i singoli stati membri, e agente in nome di tutta la comunità, come accade per esempio per la Commissione del Mercato Comune. Ma può anche essere il governo più forte, il quale agisce lui in nome di tutti gli altri, come accade di fatto nella NATO in materia di strategia nucleare, e perciò di strategia generale della difesa. Nel primo caso si ha un inizio di struttura federale, nell'altro si ha un inizio di struttura egemonica o imperiale che dir si voglia.

La struttura di tendenza o tipo federale è all'inizio sempre assai debole, e deve essere vegliata con gelosa cura perché non degeneri in una istituzione priva di qualsiasi serio contenuto. Ma se sopravvive e comincia a svilupparsi, tende a diventare più forte e più irreversibile col passar del tempo, perché parti crescenti delle società nazionali cominciano a spostare il loro lealismo dallo stato nazionale verso l'autorità sovranazionale che apre migliori prospettive ai loro interessi.

Le strutture a tipo egemonico sono invece di regola assai forti all'inizio, poiché riescono a nascere solo se uno stato ha effettivamente il potere e l'interesse ad agire anche per conto di altri. Ma col passare del tempo le forze centrifughe tendono a svilupparsi, perché la preponderanza di un altro stato è sentita sempre come dominio dello straniero e suscita resistenze nazionali le quali incoraggiano lo stato vassallo alla riot-

tosità. Questo fenomeno non è tuttavia sufficiente per concludere che una struttura a tipo egemonico merita sempre di essere dissolta. Se essa adempie nel sistema internazionale una funzione utile, la migliore politica da seguire è quella che mira a conservare l'organizzazione ed i suoi compiti, trasformandola progressivamente dal tipo egemonico nel tipo federale, cioè dotandola di centri di azione che limitino progressivamente l'indipendenza non dei soli membri minori ma anche del maggiore.

La pratica esecuzione della politica favorevole alle costruzioni sovrastatali di tipo o di tendenza federale esige insieme una approfondita conoscenza del problema per risolvere il quale si propone l'organizzazione; una grande immaginazione politica perché ci si muove sempre su un terreno nuovo ove occorre sempre saper inventare; ed una straordinaria tenacia perché la resistenza degli interessi costituiti e dei riflessi condizionati prodotti dalla lunga abitudine a vivere in stati sovrani è sempre assai forte, e rinasce spesso dalle sue stesse ceneri in modi impensati ed improvvisi.

Tali sono dunque le grandi alternative della politica internazionale poste dalla natura delle cose e dalla natura delle idee applicate per trattare quelle cose. Talmente forte e lunga è la tradizione culturale e amministrativa che sta dietro allo stato sovrano, e talmente forte è la supplementare carica emotiva generata dal fatto che l'idea dello stato si è fusa da noi con quella della nazione, che la battaglia per sormontare le sovranità nazionali è lunga, difficile, cosparsa di pause e di sconfitte. È tuttavia anche sempre più evidente che la razionalizzazione progressiva del nostro modo di agire collettivo, che è alla base della civiltà moderna, esige sempre più il trapasso dagli stati nazionali sovrani a varie strutture sovranazionali integrantisi in modi vari nella prospettiva più lontana di un autentico governo mondiale.

Il successo di questa battaglia non dipenderà dall'azione di un solo paese o di un solo governo, ma l'iniziativa e la tenacia anche di un solo governo può diventare catalizzatrice di consensi in altri paesi e trascinare anche chi inizialmente era riluttante.

La politica estera italiana alla ricerca di una bussola

Se ora tentiamo di valutare la politica estera del nostro paese successiva alle iniziali scelte di fondo europea ed atlantica, dobbiamo constatare che essa ha rapidamente perso la bussola di orientamento sovranazionale senza tuttavia aver acquisito quella nazionale. Questa sua incertezza intellettuale spiega in ultima istanza l'inerzia e il velleitarismo.

La responsabilità più immediata di questa incertezza ricade sull'insieme delle forze politiche che governano il paese, le quali sono assai sensibili ai problemi del loro reciproco equilibrio ed alle pressioni degli interessi economici, ma sono talmente affaccendate in questa quotidiana amministrazione del paese e del proprio potere da trovare poco tempo per riflettere sui valori fondamentali in giuoco oggi nella politica internazionale; e quando comunque ne hanno raggiunto un sentore più o meno vago non trovano più nessun tempo per riflettere sul cammino da percorrere e sulla strategia politica da adottare per affermarli nella realtà.

Poiché la società italiana, essendosi ormai notevolmente aperta alle relazioni

internazionali, sente istintivamente che ha press'a poco tutto da guadagnare e press'a poco nulla da perdere dal loro estendersi e consolidarsi, e poiché quel tanto di ideologia che circola nel mondo politico italiano è cattolico o socialista o liberale, cioè in ogni caso non nazionalista, gli uomini che governano il nostro paese si trovano sostanzialmente a loro agio nel sistema delle organizzazioni sovrastatali e parlano di frequente, specialmente di domenica e nei loro viaggi all'estero, della necessità di sviluppare e completare quelle che esistono, talvolta persino di crearne di nuove per affrontare problemi nuovi della pace e del progresso.

Ma tali sviluppi e tali creazioni esigono una continuità di sforzo intellettuale diretto a fondare regole, istituzioni e relazioni nuove, nonché un impegno tenace a non dimenticare la meta da raggiungere durante i lunghi inevitabili periodi di stasi e di regresso dovuti alla resistenza di questo o quel paese. Anziché sobbarcarsi a tale sforzo coloro che fanno politica estera nel nostro paese si limitano di fatto ad applicare gli schemi della politica estera puramente nazionale, che, essendo abituali e ben noti, non esigono grandi sforzi per essere applicati. Si può ben rilevare, se si vanno a vedere le cose molto da vicino, che questo o quel ministro (degli esteri e non degli esteri, ma che sia fra coloro che fanno politica estera) ha una maggiore o minore sensibilità europea, atlanticista, disarmista, riarmista, occidentalista, orientalista, e via dicendo, ma si tratta sempre di sfumature di assai scarso rilievo. I tratti fondamentali della nostra politica estera sono diventati abbastanza permanenti e possono essere così riassunti:

a) I nostri interessi nazionali – intendendo per tali di regola gli interessi di quei gruppi della società e dell'amministrazione statale che più pesantemente incombono con le loro richieste – sono difesi, entro e fuori le organizzazioni sovrastatali, spesso con ritardo, perché i meccanismi di formazione e di trasmissione delle decisioni sono da noi assai rugginosi e lenti, ma sempre con fermezza. Gli organismi di cui l'Italia fa parte sono in tal caso ignorati o si tenta di adoperarli come strumenti per far valere i nostri interessi. Così è accaduto, ad esempio quando Pella ha tentato di inserire la politica triestina in quella europea, come vero e proprio ricatto, o più recentemente nel caso della difesa del nostro protezionismo agrario nel quadro del Mercato Comune, o della nostra richiesta di armamento nucleare multinazionale di una nostra nave nel bel mezzo del dibattito sulla Forza Multilaterale.

b) Ai problemi di sviluppo, o di crisi o di riforma delle organizzazioni di cui facciamo parte non apportiamo di regola nessun contributo di idee, accettandone la crescita o il deterioramento con equanime indifferenza. L'assenza da anni di una regolare rappresentanza italiana nel Parlamento europeo, i lunghi periodi di lacuna nell'occupazione dei posti riservati agli italiani negli esecutivi europei, il deterioramento della presenza italiana nella burocrazia comunitaria, l'indifferenza nostra per le proposte di sviluppo sovranazionale della Comunità quando sono state avanzate, il nostro silenzio circa il modo e i tempi in cui l'Inghilterra dovrebbe entrare nel Mercato Comune, la nostra assenza da tutto il dibattito sulla Forza Multilaterale, di cui pure avremmo dovuto far parte, e più in generale da tutta la discussione sulle possibili riforme della NATO, sono altrettanti esempi della nostra passività negli organismi dei quali facciamo parte.

c) Quando qualcuno degli organismi di cui facciamo parte entra in crisi per il riemergere della volontà nazionalista in qualcuno dei suoi membri, ad esempio oggi

della Francia, nemmeno tentiamo di promuovere o facilitare la formazione di un fronte di contenimento fra gli altri e la ricerca di forze politiche amiche nel paese stesso che fa politica nazionalista. Siamo invece inclini a pensare subito che il mondo vecchio che non vuol morire è più forte di quello nuovo in gestazione, che ricadere nei vecchi schemi è più facile del crearne di nuovi, e si tende subito a dare per vincitore il nazionalista e ad adeguarci al livello puramente intergovernativo delle organizzazioni, curandoci in esse solo dei fatti nostri.

d) È costante il desiderio di velare la nostra inesistenza politica nei luoghi nei quali dovremmo e potremmo agire o resistere, con gesti che sottolineino agli occhi degli stranieri, ma soprattutto degli italiani la "presenza" dell'Italia sulla scena internazionale. C'è tutta una gamma di presenze. Talvolta si tratta di offerte di mediazioni formali in momenti di crisi interstatali: in genere proposte di rinvii di decisioni troppo scabrose, offerte di città italiane dal clima dolce e dal ricevimento sontuoso, come luogo di incontri solenni nei quali evidentemente non è possibile realizzare nulla ma si spera evidentemente di creare un'atmosfera. Altre volte sono proposte nuove, formalmente audaci, come ad esempio un paio d'anni fa la richiesta di una politica comunitaria delle associazioni al Mercato Comune, l'elezione diretta del parlamento europeo, oggi il progetto di collaborazione tecnologica. Altre volte ancora sono prese di contatti spettacolari, dello stato italiano come tale, ad esempio col mondo arabo, con l'URSS con l'America Latina. Tanto quelle proposte, quanto questi contatti sono per lo più atti ai quali si dà importanza solo per il prestigio nazionale momentaneo che si spera di ricavarne. Sono perciò espressioni di un tacito ritorno alle forme della politica nazionale, anche se spesso si muovono nell'ambito di organizzazioni sovrastatali. Che le cose stiano effettivamente così è dimostrato soprattutto dalla improvvisazione con cui tali iniziative sono prese, e dalla facilità con cui sono dimenticate. Se fossero iniziative destinate a mettere in moto imprese di integrazione sovrastatale, necessariamente di lunga lena, tanto l'improvvisazione quanto l'oblio sarebbero gravi pecche. Invece la ricerca del prestigio non può essere né lungamente premeditata, né lungamente sfruttata; bisogna saper cogliere al volo l'occasione che si presenta e non attardarsi sopra l'occasione che è passata. De Gaulle chiama ciò "le jeu divin du héros", ma la passione per questo giuoco teatrale è forte assai anche da noi.

E stato detto che poiché certe prospettive sulle quali avevamo fondato finora la nostra politica si stanno chiudendo, bisognerebbe che il nostro paese cominciasse a pensare a politiche alternative. Ho cercato però di mostrare che in realtà la debolezza della nostra politica estera è nel fatto che di fronte ad ogni ostacolo non facciamo altro che restare immobili in attesa di quel che avverrà e nel frattempo sognare alternative, le quali non potrebbero essere che le alternative del nazionalismo più o meno sobrio, più o meno borioso di un paese che è irrimediabilmente una potenza secondaria.

Se, come sembra, la logica del migliore sviluppo complessivo della società umana moderna va non già nel senso di società chiuse ma in quello di società sempre più profondamente cosmopolite, e sempre più interdipendenti, bisogna considerare le politiche della difesa delle sovranità, e del nazionalismo, non già come prodromi del futuro ma come ultimi sussulti di qualcosa che è in via di sparire. Queste politiche possono ancora fare non pochi e non lievi danni ma poiché è ragionevole calcolare che sono destinate a non durare, vanno contenute ed isolate quando si manifestano. Pren-

derle come alternative possibili sarebbe un errore grossolano. In realtà può darsi bene che questi specifici esperimenti che sono stati le Comunità europee, la NATO, le Nazioni Unite falliscano, ma come dopo il veto di De Gaulle all'ingresso dell'Inghilterra nel Mercato Comune, Macmillan diceva, ed aveva ragione, che per l'Inghilterra non c'era alternativa al Mercato Comune, così si dovrebbe dire oggi che non c'è alternativa (nel senso di alternativa ragionevole) alla politica dell'unità europea, del partnership atlantico, del rafforzamento dell'autorità del segretario delle Nazioni Unite e via dicendo. Bisogna saperla fare questa politica, nei momenti di ritirata o di stasi, come in quelli di avanzata. E farla è fra le cose possibili per la nostra politica estera, a condizione di comprendere che si deve saper fare non gesti, ma operazioni meditate, continue, nel corso delle quali si pensi ad esse come al contributo italiano ad una impresa sovranazionale, e non come allo sfruttamento italiano di una impresa intergovernativa.

Se la responsabilità immediata delle deficienze della politica estera del nostro paese, pesa sui politici che la fanno, la responsabilità ultima pesa tuttavia su coloro che dovrebbero produrre le idee, cioè le visioni di quel che è degno di esser realizzato e del metodo razionale da seguire per realizzarlo. Ciò perché, come diceva Keynes, le cose del mondo sono rette da poco più che dalle idee, ed i politici che proclamano di essere pragmatici e liberi da idee, sono di regola solo schiavi di qualche defunto creatore di idee di un'altra generazione. Se ci chiediamo quale sia stato il contributo degli intellettuali italiani alla conoscenza dei problemi internazionali in mezzo ai quali il nostro paese vive ed allo studio delle loro possibili soluzioni, non sentiamo che poche voci, esili ed isolate. Come stupirci se i politici nel frastuono dell'arena in cui si battono non le hanno sentite che assai di rado? ■

