la politica estera della repubblica italiana

convegno

roma, 13-14 gennaio 1967

iai istituto affari internazionali
roma - viale mazzini, 88 - tel. 315.892 - 354.456

LA POLITICA ESTERA DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CONVEGNO
Roma, 13/14 Gennaio 1967

Adesioni pervenute fino all'11 Gennaio:

Arrigo Accornero, Agenzia Giornalistica Montecitorio, Roberto Ago, Renato Albini, Achille Albonetti, Zdravco Alexandrov, Roberto Aliboni, Silvio Ambrosini, Luigi Amirante, Luciano Anceschi, Ettore Anchieri, Luigi Anderlini, Mario Andreis, Franco Angelini, Arturo Antonucci, Gaetano Arangio-Ruiz, Gaetano Arfe', Marisa Arini, Antonio Armellini, Gian Aldo Arnaud, Giacomo Aula, Fausto Bacchetti, Fabrizia Baduel-Glorioso, Edoardo Bagliano, Giuseppe Balbo, Arturo Balboni, Giancarlo Baldini, Angelo Bandinelli, Arialdo Banfi, Gino Barbieri, Paolo Barile, Margherita Barnabei, Ugo Bartesaghi, Domenico Bartoli, Franco Bassani, Gerolamo Bassani, Paolo Alberto Basetti-Sani, Lelio Basso, Adolfo Battaglia, Emilio Battista, Giovanni Bechelloni, Luigi Bellotti, Mario Bendiscioli, Luigi Benincasa, Giorgio Benvenuto, Alberto Benzoni, Paolo Beonio-Brocchieri, Angelo Bernassola, Giorgio Luigi Bernucci, Aldo Berselli, Enzo Bertolini, Franco Bertone, Bruno Bertotti, Antonio Bettei, Giuseppe Bigazzi, Luigi Bisicchia, Franco Bobba, Giuliana Bocchino, Arrigo Boldrini, Luciano Bolis, Giacomo Bologna, Eugenio Bombrini, Franco Bonacina, Massimo Bonanni, Franco Bonelli, Luigi Bonissone, Mario Boneschi, Enrico B onomi, Marino Bon Valsassina, Mario L. Borgomaneri, Bruno Brambilla, Peter Bridges, Giuseppe Brighenti, Goffredo Bronzi, Giorgio Brunetti, Iolanda Brunetti, Giuseppe Brusasca, Luigi Bulferetti, Pietro Bullio, Alberto Cabella, Vincenzo Caglioti, Enzo Calabrese, Giampaolo Calchi-Novati, Carlo Calia, Francesco Calogero, Paolo Calzini, Giuseppe Campa, Umberto Campagnolo, Armando Camponeschi, Giorgio Cansacchi di Amelia, Umberto Canullo, Felice Caporali, Vincenzo Cappelletti, Piera Capra, Marcello Capurso, Manin Carabba, Carlo Caracciolo, Giuseppe Carbonaro, Tullia Carettoni, Mario Carli, Edoardo Carmagnola, Giuseppe Caron, Filippo Carpi de Resmini, Antonio Carrelli, Francesco Casadio, Gian Paolo Casadio, Centro Alti Studi Militari, Umberto Cassinis, Sergio Castriota, Laura Castro, Costanzo Casucci, Franco Catalano, Leone Cattani, Francesco Cavalletti, Fabio Luca Cavazza, Lando Ceccarelli, Romano Ledda, Brunello Cerri, Umberto Cerroni, Aldo Chiappe, Andrea Chiti-Batelli, Vittorino Chiusano, Basilio Cialdea, Antonio Ciampaglia, Arnaldo Ciani, Michele Cifarelli, Marcello Cini, Davide Cittone, Federico Coen, Giulio Co

lavolpe-Severi, Roberto Colla, Furio Colombo, Guido Colonna, Francesco Compagna, Anna Maria Conforto, Paolo Coppini, Corrado Corghi, Mario Costa, Giuseppe A. Costanzo, Maurizio Cremasco, Franco Crespi, Ruggero Crovato, Federico Curato, Enzo Dalla Chiesa, Carlo Da Molo, Ugo D'Andrea, Gastone Darè, Fabrizio De Benedetti, Lazzaro De Bernardis, Giuseppe De Cesare, Matteo Decleva, Pietro De Dominicis, Bruno De Finetti, Giuseppe de' Gennaro, Michelangelo De Grazia, Carlo De Gregorio, Maria Grazia Del Duce, Mario Del Viscovo, Marcello Dell'Omodarme, Aldo De Maddalena, Sergio De Marchis, Domenico Demarco, Enrica D'Onghia, Giulio D'Orazio, Gabriele de Rosa, Guido De Rossi del Lion Nero, Elio De Sabata, Gustavo De Santis, Celso Destefanis, Tito De Stefano, Gian Luca Devoto, Giordano Diambrini-Palazzi, Mario Di Bartolomei, Giovanni Di Capua, Maria Antonia Di Casola, Vittoria Di Ciolo, Jacopo Di Cocco, Ottavio Di Lorenzo, Ennio Di Nolfo, Luigi Di Paolantonio, Antonio Di Raimondo, Carlo Donat-Cattin, Vladimiro Dorigo, Gianfranco Draghi, Umberto Dragone, Ascanio Dumontel, Mario D'Urso, Leopoldo Elia, Gino Faustini, Enzo Enriquez Agnoletti, Pier Paolo Fano, Tito Favaretto, Antonio Fazio, Giorgio Feno Altea, Filippo Ferba, Giuseppe Ferlesch, Carlo Fermariello, Gianfranco Ferretti, Giuseppe Fidocaro, Massimo Fichera, Edmondo Fighera, Giustino Filippone, Gianni Finocchiaro, Massimo Finoia, Giancesare Flesca, Guido Foino, Alberto Folchi, Enzo Forcella, Paolo Franci, Aldo Frignani, Guido Fucili, Guido Fucito, Emilio Gabaglio, Roberto Gaia, Giuseppe Galasso, Giorgio Galli, Carlo Galluzzi, Amedeo Gambino, Antonio Gambino, Bruno Gangemi, Aldo Garosci, Luciana Garibbo, Simone Gatto, Emanuele Gazzo, Edward Geilinger, Luciano Gelati, Luigi Genise, Valerio Gerometta, Carlo Gessa, Vittoria Giannini, Orio Giarini, Mario Giovana, Umberto Giovine, Giuseppe Glisenti, Bruna Gobbi, Mario Goracci, José Luis Gotor, Umberto Gori, Dante Gorreri, Francesco Gozzano, Cesare Grampa, Franco Graziosi, Giovanni Gronchi, Federico Gualtierotti, Gianfranco Guariento, Cesidio Guazzaroni, Giulio Guazzugli-Marini, Roberto Guiducci, Josef Hahn, Alberto Jacoviello, Roberto Jodice, Ninetta Jucker, Erich B. Kusch, Istituto Cattolico di Attività Sociale, Livio Labor, Giorgio La Malfa, Angelo Landi, Antonio La Pergola, Giorgio La Pira, Felice La Rocca, Vito Laterza, Dimitre Lazarov, Silvio Lessona, Arrigo Levi, Franco Levi, Delfo Liberati, Gianni Limberti, Mario Lispi, Augusto Livi, Libero Lizzadri, Giuseppe Lo Grasso, Angelo Loinger, Riccardo Lombardi, Mario Lombardi, Guido Lorenzotti, Giovanni Lovisetti, Giulio Alfredo Maccacaro, Antonio Maccanico, Corrado Magherini, Mario Magliano, Franca Magnani Schiavetti, Adele Maiello, Richard Mayne, Franco M. Malfatti, Antonio Malintoppi, Giuseppe Mammarella, Enrico Manca, Giuseppe Federico Mancini, Amulio Mancusi,

Adalberto Manzone, Giuseppe Marcianò, Giordano Marchiani, Mariano Gabriele, Lino Marini, Tomaso Marzotto Caotorta, Pietro Merli Brandini, Tommaso Morlino, Rodolfo Mosca, Guglielmo Negri, Jacques Nobécourt, Alberto Marradi, Gilberto Antonio Marselli, Gianfranco Martini, Paolo Masnata, Ettore Massacesi, Salvo Mastellone, Nicola Matteucci, Franco Mattirolo, Amedeo Mecozzi, Luciano Mencaraglia, Cesare Merlini, Renato Mieli, Giorgio Migliardi, Piero A. Milani, Sergio Milani, Gustavo Minervini, Gerardo Mombelli, Giulio Mombelli, Riccardo Monaco, Elena Montanarini, Angelo Monteverdi, Edwin Morley-Fletcher, Umberto Morra, Alberto Mortara, Roberto Moscati, Giuseppe Motta, Giovanni Mottura, Léo Moulin, Gianni Muccini, Ulderico Munzi, Carlo Mussa-Ivaldi, Santo Nava, Antonio Negri, Aspite Ezio Nepi, Jean Neuvecelle, Nino Novacco, Pietro Nuvolone, Dino Olivetti, Beniamino Olivi, Fabrizio Onofri, Ferdinando Orlandini, Claudio Orlando, Gian Piero Orsello, Egidio Ortona, Mario Pedini, Nicolò Pignatelli, Pietro Quaroni, Alfonso Sterpellone, Piero Ostellino, Gianlupo Osti, Luigi Pagliarani, Gian Carlo Pajetta, Giuliano Pajetta, Virgilio Paladini, Mario Palermo, Giancarlo Panarella, Giorgio Panizzi, Giannino Parravicini, Maria Luisa Pascarella Colangeli, Jadwiga Pasenkiewicz, Pietro Pastorelli, Luigi Pedrazzi, Luciana Pellegrini, Alvaro Perfetti, Riccardo Perissich, Arturo Perugini, Orazio Maria Petracca, Riccardo Petrella, Sandro Petriccione, Raffaello Pezzoli, Giancarlo Picca, Mariano Pintus, Mario Pirani, Alessandro Pizzorno, Luigi Polano, Gian Franco Pompei, Gaetano Pottino di Capuano, Alberto Predieri, Giorgio Prodi, Luigi Prosdocimi, Carlo Pucci, Rolando Quadri, Guido Quazza, Vittorio Querel, Carlo Guido Raggi, Emanuele Ranci Ortigosa, Ravenna Ruggero, Adriano Paolo Reina, Giuliano Rendi, Francesco Ricciu, Raymond Rifflet, Chiara Robertazzi, Elio Rogati, Paolo N. Rogers, Mario A. Rollier, Antonio Romano, Bruno Roscani, Aride Rossi, Corrado Rossi, Ernesto Rossi, Giuseppe Rossini, Renato Ruggiero, Giovanni Rulli, Andrea Saba, Giuseppe Sacco, Manlio Sajeva,Giorgio Salvini, Piero Sampieri, Renato Sandri, Mario Sansone, Natale Santero, Giuliano Santoro, Antonio Sassone, Pietro Savini, Giovanni Battista Scaglia, Emanuele Scamacca Del Murgo, Pasquale Scaramozzino, Carlo Scarascia Mugnozza, Giulio Scarrone, Carlo Schaerf, Vincenzo Scotti, Sergio Segre, Umberto Segre, Umberto Serafini, Giovanni Serbandini Bini, Angelo Piero Sereni, Enrico Serra, Giuseppe Maria Sfligiotti, Claudio Signorile, Giorgio Signorini, Giovanni Silva, Stefano Silvestri, Alessandro Silj, Diego Simonetti, Giuseppe Sinesio, Franco Sircana, Giordano Sivini, Giovanni Sleiter, Roberto Socini, Leo Solari, Theo Sommer, Kurt Sontheimer, Gianfranco Spadaccia, Enrico Spagna Musso, Luigi Spaventa, Gino Speciale, Gianfranco Speranza, Alberto Spreafico, Alberto Stampa, Mario Stendardi, Altiero Spinelli, Ferdinando Storchi, Rodolfo Tabac

la politica estera della repubblica italiana
convegno nazionale organizzato dall'iai - roma - 13-14 gennaio 1967

Relazione

LE PROSPETTIVE DELLA POLITICA ESTERA ITALIANA

di

Altiero Spinelli

è vietata la riproduzione, anche parziale

istituto affari internazionali • roma, viale mazzini, 88 tel. 315.892

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 ad oggi le scelte di fondo della sua politica estera sono state sostanzialmente conformi alle grandi tendenze operanti in questo o quel periodo. Ma poichè 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. Nel giudicare la politica passata dell'Italia e nel parlare delle sue prospettive non è perciò tanto la scelta di fondo che va imputata in bene od in male a coloro che l'hanno fatta, quanto il modo in cui, avendola fatta, hanno poi agito nell'ambito di essa.

ALLA RICERCA DELLA POTENZA

Se l'Italia del regno liberale e della dittatura fascista ha perseguito con continuità una politica di potenza nazionale, essa non ha fatto che adottare un atteggiamento che era allora considerato in tutta l'Europa non solo naturale, ma addirittura doveroso per ogni paese che si rispettasse. Quel che di peculiare i dirigenti del paese hanno messo in questo schema generale è stata l'ambizione crescente di essere una delle grandi potenze europee e soprattutto di apparire come tale. Poichè in realtà l'Italia non era una grande potenza, il paese è stato così trascinato per ottant'anni in una vicenda di alleanze e di capovolgimenti di alleanze, di spese militari, di protezionismi, di imprese coloniali, di interventi nelle due guerre mondiali, che corrispondevano sempre non alle sue possibilità reali di media potenza europea, ma a quelle immaginarie di grande potenza.

Quale sia stata la penosa conclusione di questa politica è noto, ma vale la pena di meditare sul fatto che gli immediati successori del fascismo recriminavano molto le disastrose conseguenze della folle avventura di Mussolini, ma, credendo che i valori di fondo della politica internazionale sarebbero rimasti gli stessi dopo la seconda guerra mondiale, come erano rimasti gli stessi dopo la prima, si accingevano, pur partendo dal fondo dell'abisso, a cercare ancora una volta di restituire all'Italia un rango di potenza. La partecipazione dell'Italia alla guerra contro la Germania non fu sentita dal governo di Badoglio come un elementare dovere, ma come un abile calcolo diretto a trasferire lo stato italiano dal rango dei vinti in quello dei vincitori; senza saperlo Badoglio era un emulo di De Gaulle. Quando Prunas ottenne il riconoscimento sovietico, suo scopo era di giocare sulle rivalità

degli alleati per riconquistare un po' più di prestigio nazionale. Sforza si sentiva impegnato a difendere le "onorate" colonie. De Gasperi voleva salvare il "sacro" confine del Brennero.

I DUE POLI DELLA NUOVA POLITICA INTERNAZIONALE

Ma la politica della potenza e della indipendenza nazionale era in realtà uscita in Europa del tutto sgominata dalla guerra e da quel che alla guerra ha fatto seguito. Il nuovo sistema europeo si è sviluppato lungo due direttrici che hanno proceduto per un certo tempo parallele, quasi senza scontrarsi, e solo in un secondo tempo hanno imposto e stanno imponendo la necessità di una ulteriore scelta dei vari stati.

Da una parte si ha infatti la sistematica ricostruzione degli stati nazionali dell'anteguerra. Uniche eccezioni sono le tre repubbliche baltiche degli anni '20 e '30 che vengono ora riassorbite nell'Unione Sovietica, e la Germania che viene divisa in due stati. Le frontiere fra gli stati europei non vengono ritoccate che marginalmente, con la sola notevole eccezione della Polonia i cui confini si spostano tutti verso occidente, a vantaggio dell'Unione Sovietica ed a danno della Germania. Tutti gli stati, anche quelli che erano partiti da una disastrosissima situazione interna, riescono abbastanza presto a ristabilire l'ordine pubblico sul loro territorio, a risollevare le loro economie, ed a tutti viene restituita prima o dopo la formale sovranità.

Parallelamente si ha tuttavia un processo opposto di svalutazione della sovranità effettiva degli stati, i quali vengono raggruppati in formazioni che stabiliscono solidarietà e interdipendenze nuove, assai più profonde di quelle costituite dai tradizionali trattati militari o commerciali o d'altro genere e limitano quindi di fatto le loro sovranità. Per evitare termini che hanno già acquistato significati ben precisi, chiamerò qui soprastatali queste nuove formazioni, indipendentemente dalla loro maggiore o minore consistenza.

Si tratta inizialmente dei due raggruppamenti ideologico-militari fondati sulla presenza predominante delle truppe americane a occidente e sovietiche ad oriente, sulla loro grande reciproca paura, e sul forte spirito missionario, rispettivamente democratico e comunista, che anima tanto gli Stati Uniti quanto l'Unione sovietica. Talmente forte è l'influenza delle due grandi potenze, che tutta l'Europa occupata dagli americani si ricostituisce sui valori della democrazia; tutta l'Europa occupata dai sovietici si ricostituisce sui valori del comunismo; quasi tutti i governi dell'una e dell'altra zona si stringono intorno alle rispettive potenze dominanti, riconoscendone senza difficoltà l'egemonia; e la Germania, cui era stata inizialmente tolta la qualità di stato e che era stata divisa in territorio di occupazioni militari varie, non riesce più a ridiventare un solo stato, perchè il nuovo principio del blocco ideologico si rivela più forte del principio tradi

zionale dell'unità nazionale.

Altre formazioni soprastatali più istituzionalizzate si aggiungono o tentano di aggiungersi a questa prima, talvolta per darle maggior consistenza, tal'altra per modificarne almeno in parte i termini. Ad occidente abbiamo: l'OECE col suo compito di coordinare gli aiuti economici americani; la NATO con le sue parziali integrazioni di comandi militari in vista di una difesa comune; le varie iniziative di unità europea che, iniziatesi con l'assai poco consistente Consiglio d'Europa, giungono con un rapido crescendo fino alla soglia di una integrazione militare e politica quasi federale, falliscono questa meta, e finiscono per approdare alle Comunità economiche con le loro parziali integrazioni delle amministrazioni della politica economica di sei stati. Ad oriente abbiamo : la lega ideologica del Cominform, che è formalmente una lega di partiti, ma di partiti che dispongono del potere assoluto nei rispettivi stati, ad eccezione di quelli francese ed italiano che ci stanno nella posizione secondaria di partiti in partibus infidelium; i trattati militari ed economici bilaterali che legano ciascun paese all'Unione Sovietica; il patto di Varsavia ed il Comecon che cercano di trasformare i legami bilaterali in legami multilaterali di natura rispettivamente militare ed economica.

Sarà bene sottolineare che questo doppio processo di costruzione di stati formalmente sovrani e di creazione o tentativi di creazione di formazioni sovrastatali comincia in Europa, con la partecipazione delle due nuove potenze mondiali, ed ha avuto in Europa occidentale le sue manifestazioni più originali, ma non è affatto peculiare dell'Europa. Alla liquidazione dell'effimero impero hitleriano, hanno fatto seguito la liquidazione dell'altrettanto effimero impero giapponese, e subito dopo, prima in Asia e poi in Africa, la liquidazione degli imperi coloniali europei. Ovunque possiamo constatare l'instaurazione parallela di nuovi stati, ora immensi ora minuscoli e di strutture sovrastatali, politiche, militari, economiche, continentali, intercontinentali, durevoli, effimere, Anche gli stati dell'America Latina intraprendono la costruzione di organismi sovrastatali ora economici ora politici.

Al di sopra di tutte queste costruzioni sovrastatali che connettono in interdipendenze varie gli stati formalmente indipendenti e sovrani di cui è coperta la terra, troneggiano le Nazioni Unite, con la stessa mescolanza di reverenza e di impotenza che circondavano nel Medio Evo il Sacro Romano Impero - simboli tanto questo che quelle, di un desiderio inappagato ma irrinunziabile di unità politica universale nella pace e per la pace.

Unici stati che sono non solo formalmente sovrani, ma anche vere e proprie potenze, capaci cioè di mettere veramente la propria forza militare a disposizione della propria politica estera sono, alla fine della guerra, gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica, e lo restano a lungo perchè entrambe si dotano di un possente arsenale di armi nucleari. La natura apocalittica di queste

armi obbliga tuttavia entrambe queste potenze a fidarsi sempre meno della sicurezza offerta dalle armi, ed a scoprire che la coesistenza, come diceva Kruscev, o l'interdipendenza, come diceva Kennedy, sono anche per le superpotenze valori superiori a quelli dell'assoluta potenza e dell'assoluta indipendenza.

E' in questo doppio processo, prima europeo, poi via via mondiale, di restaurazioni statali e di instaurazioni sovrastatali che si è mossa fin dalla sua nascita e continua a muoversi la politica estera della Repubblica Italiana.

LE SCELTE DI FONDO DELL'ITALIA

Le scelte fondamentali, che hanno avuto una influenza determinante non solo sulla posizione internazionale, ma anche sullo sviluppo interno del paese, sono state quelle, prese a cavallo fra gli anni '40 e gli anni '50, di inquadrare la restaurazione nazionale nelle due instaurazioni sovrastatali atlantica ed europea. Allora tutta la politica estera dell'Italia (e del resto non solo dell'Italia) si riduceva a questi due ambiti atlantico ed europeo. Successivamente altri problemi, ora economici, ora politici, ora militari, ora coloniali o post-coloniali, hanno slargato l'orizzonte: la distensione, il disarmo, l'America latina, il petrolio, i mercati dell'Europa orientale, il Mediterraneo, la ricerca scientifica, lo sviluppo tecnologico e via dicendo. Ciascuno di questi temi è spesso apparso inizialmente come qualcosa di nuovo e di radicalmente differente dal quadro atlantico ed europeo, ed è stato accolto con animo allegro o depresso a seconda del temperamento avventuroso o misoneista di chi si imbatteva in essi. Tuttavia prima o dopo è di regola apparso che l'orizzonte era sì nuovo, ma la prospettiva da cui occorreva guardarlo rimaneva quasi sempre quella atlantica ed europea. La scelta era stata veramente di fondo.

Il governo italiano non è stato fra gli iniziatori nè della politica atlantica nè di quella europea, anche se alcuni italiani sono stati fra gli iniziatori nella creazione degli strumenti europei della propaganda per la federazione. Poichè entrambe le organizzazioni, atlantica ed europea, investivano tutta l'Europa occidentale nel cui seno l'Italia si trovava, e poichè il confine fra Europa occidentale ed Europa orientale si è rivelato assai più solido di quanto si potesse inizialmente credere, è assai probabile che alla lunga l'Italia non avrebbe potuto comunque sottrarsi alla forza d'attrazione di queste due formazioni. Le mancava quella quasi perfezione di vita nazionale della Svizzera e della Svezia che ha permesso a questi due paesi di restare fino ad oggi nella loro neutralità, costosa e forse sterile ma soddisfatta. Se si pensa come Inghilterra, Spagna, Danimarca, Grecia, Turchia, rimaste inizialmente estranee al Mercato Comune ne hanno sentito sempre più l'attrazione, e come la Spagna, rimasta fuori dal Patto Atlantico ne sia poi diventata una specie di membro di seconda classe, è assai difficile immaginare oggi retrospettiva -

mente un'Italia estranea alle imprese atlantiche ed europee. Tuttavia allora le cose non apparivano così ineluttabili. Si poteva pensare ad alternative. E di fatto ci si pensò. L'impegno atlantico ed europeo dell'Italia furono la conclusione di forti e vivaci dibattiti politici - forse gli unici grandi dibattiti di politica estera condotti nel nostro paese col senso dell'importanza della posta in gioco.

E' interessante notare quanto evanescente sia stata in questo dibattito la pressione per una politica ad esclusivo orizzonte nazionale. Che il nazionalismo aggressivo e risentito tacesse era comprensibile a così breve distanza dal crollo cui esso aveva portato il paese. Ma anche quell'altra forma di nazionalismo che è il neutralismo, il nazionalismo del piede di casa, secondo il quale l'Italia doveva starsene fuori da impegni internazionali e curare solo le sue mille magagne, ebbe una voce assai esile. Si manifestò soprattutto nei consigli di cautela e di disimpegno che venivano da certi ambienti della diplomazia e della chiesa in materia atlantica, e da certi ambienti economici in materia europea. Al livello pubblicistico il neutralismo autentico andò allora quasi del tutto sommerso sotto il rumoroso ma apparente neutralismo di chi in realtà mirava non alla neutralità ma alla scelta di un diverso impegno sovrastatale.

La contesa intorno all'impegno atlantico fu in termini assai consapevoli una contesa per decidere se l'Italia dovesse rimanere nel blocco occidentale e portare avanti in esso la esperienza democratica o passare nel blocco orientale ed impegnarsi nell'esperienza comunista. Tutte le altre conseguenze politico-militari dell'alleanza che andavano al di là della scelta fra occidente democratico ed oriente comunista, cioè la svalutazione del concetto stesso di difesa nazionale, la parziale integrazione dei comandi, l'egemonia militare americana specialmente in materia di strategia nucleare, l'eccessivo peso nell'alleanza delle motivazioni militari rispetto a quelle più propriamente politiche, non costituì oggetto di particolari meditazioni nè nel momento in cui l'Italia entrò nella Nato, nè per molto tempo dopo.

I comunisti, e per un certo tempo anche i socialisti, furono contrari anche alla scelta europea, per le medesime ragioni per cui erano contro l'impegno atlantico. Anche l'Europa sarebbe stata infatti un consolidamento della democrazia e dei ceti occidentali. Ma nel caso della politica europea il dibattito politicamente più significativo è stato un altro. Nell'ambito della scelta europea c'erano per il governo italiano alcune possibilità di azione tutt'altro che prive di importanza per la sorte della nuova costruzione. Il nostro governo poteva contribuire acchè nella struttura europea ci fosse un massimo di tutela delle autonomie nazionali o un massimo di potere federale. I primi a scorgere la possibilità di azione ed il dovere di impegnarvisi non furono il governo e la sua diplomazia, ma i federalisti. Il dibattito intorno allo sfruttamento di queste possibilità fu quindi essenzialmente un dibattito fra il movimento federalista ed i ministri

degli esteri (prima Sforza e poi De Gasperi), inizialmente riluttanti, e poi a poco a poco attratti dalla prospettiva di un reale impegno federalista. Il grosso degli uomini politici seguì allora assai sbadatamente questa discussione, ma De Gasperi finì per comprendere ed adottare la linea d'azione proposta dai federalisti. Il passaggio dall'idea di una Comunità di difesa a quella di una Comunità politica e la messa in moto di una procedura originale per crearla, furono in misura non esclusiva ma notevolissima frutto dell'iniziativa federalista del governo italiano. Anche se l'impresa non fu allora coronata dal successo finale, essa costituisce un precedente sul quale, come vedremo più avanti, converrà che coloro che fanno e faranno politica estera italiana meditino.

IL PAESE SI INSTALLA NEL NUOVO QUADRO INTERNAZIONALE

Gli impegni atlantico ed europeo furono essenzialmente decisioni del governo, che si rese conto dei termini nuovi in cui andava ormai sviluppandosi la politica internazionale e decise di inquadrare in essi la politica estera della Repubblica. Il paese nel suo insieme e persino quei settori che più profondamente sarebbero stati trasformati da questi impegni, non se ne resero troppo conto, e non esercitarono perciò alcuna sensibile influenza nè sulle decisioni di fondo, nè sul modo di comportarsi del governo dopo prese le decisioni. I militari erano tutti occupati nel far rinascere dal nulla un minimo di forze armate, e non si chiedevano cosa avrebbe significato l'adesione alla NATO. Le forze economiche andavano risollevandosi appena dalle rovine della guerra e non pensavano troppo alle conseguenze dell'adesione ad un Mercato Comune. Le Università erano state sempre estranee ai problemi della politica internazionale. La pubblicistica politica, ad eccezione di quella federalista, ignorava quasi completamente i problemi della politica internazionale limitandosi in genere all'informazione sommaria e non era quindi in grado nè di consigliare nè di valutare la politica estera italiana. La diplomazia si era adattata con notevole docilità alla nuova politica estera della Repubblica, ma non si poteva certo attendere contributi di idee originali da uomini la cui cultura politica e la cui esperienza politica era stata tutta fondata sull'imperativo della priorità assoluta da dare all'indipendenza nazionale, al sacro egoismo nazionale, alla potenza nazionale, e che si trovava ora a dover svolgere temi così diversi da quelli per i quali era stata fatta. Infine i partiti, quantunque conservassero tutti e brandissero continuamente le armi luccicanti delle loro ideologie politiche, si erano in realtà già avviati tutti verso la formula del partito di tutte le società di massa, cioè del partito macchina elettorale, per il quale le ideologie non sono più matrici di azione politica ma solo slogans elettorali. Essi approvavano o deploravano, a seconda della loro posizione nello scacchiere politico, gli impegni internazionali che il governo prendeva, ma non erano in grado di entrare nei dettagli con richieste o critiche precise.

Poichè nessuna azione politica, nè estera nè interna, si mantiene alla lunga in nessun paese, se non è alimentata da idee, esigenze, pressioni, interessi che promanino dal paese, se questa assenza di impulsi continui da parte di centri importanti e vari della società per una politica estera coerente e creativa fosse rimasta un dato permanente della vita politica italiana, ciò basterebbe a spiegare l'improvvisa sterilità che ha colpito la politica estera dell'Italia dopo la scomparsa prima di Sforza e poi di De Gasperi, che erano stati gli artefici delle scelte di fondo: l'esecuzione passiva ed approssimativa di quel che veniva stabilito al livello delle organizzazioni atlantica ed europea e le improvvisazioni velleitarie presto immaginate e presto dimenticate.

In realtà questa relativa indifferenza della società è stata di assai breve durata. E', sì, vero - per l'Italia come per altri paesi - che le costruzioni sovrastatali erano state sostanzialmente iniziative politiche di governi in anticipo sulla apertura effettiva delle varie società verso ampie e crescenti relazioni e visioni internazionali. Ma l'anticipo è durato poco. Le nostre società, compresa quella italiana, hanno sfruttato a fondo le possibilità offerte loro da questa politica. Le relazioni internazionali - scientifiche, economiche, amministrative, politiche, militari, turistiche e via dicendo - si sono moltiplicate in tutte le sezioni del paese, ed è parallelamente cresciuta la consapevolezza della esistenza di problemi di dimensione continentale, intercontinentale e mondiale. I quadri atlantico ed europeo sono ormai accettati non solo da chi fin dall'inizio li aveva voluti, ma anche da chi inizialmente era stato ostile. I socialisti vi hanno installato in modo definitivo la loro azione politica e le loro prospettive. I comunisti non riuscendo ancora a decidersi fra il regno dei loro sogni e quello della realtà oscillano continuamente nei loro giudizi sulla NATO e sulle Comunità europee, ma hanno praticamente smesso di battersi per chiederne l'abbandono. Nostri ufficiali hanno cominciato a studiare i problemi della strategia nucleare e nostri diplomatici quelli della politica del disarmo. Numerosi uffici della nostra amministrazione pubblica, che mai avrebbero pensato di dover avere relazioni internazionali sono ora impegnati direttamente in esse. L'impegno delle nostre forze economiche per il Mercato Comune è andato crescendo ed esse si sono impegnate anche al di là di esso in nuovi e spesso immensi campi d'azione. Grossi centri di potere economico - pubblici o privati - hanno ormai raggiunto dimensioni tali da essere obbligati a svolgere attività internazionali che hanno vere e proprie caratteristiche di politica estera, perchè impegnano di fatto non solo se stessi ma il paese nel suo complesso. Il dilagare di queste molteplici relazioni internazionali fa apparire spesso i quadri atlantico ed europeo non già come troppo vasti ma forse addirittura troppo stretti.

IL MINISTERO DEGLI ESTERI PERDE IL MONOPOLIO DELLA POLITICA ESTERA

Gli impulsi del paese o per essere più esatti, gli impulsi di forti e numerosi centri interessati alle relazioni internazionali in modo permanente non sono quindi più ormai cosa di cui si possa lamentare l'assenza, anche se se ne possono analizzare difetti e limiti vari. Tuttavia questi impulsi sembra abbiano paradossalmente contribuito sinora ad accentuare non già l'attività e l'efficienza ma l'inerzia ed il velleitarismo del nostro governo in materia di politica estera.

Anzitutto, infatti, le costruzioni sovrastatali, nate per affrontare insieme fra più paesi complessi di problemi che tradizionalmente restavano di competenza nazionale, hanno impegnato di regola non solo i ministeri degli esteri dei paesi partecipi, ma anche vari altri rami dell'amministrazione nazionale più direttamente competenti per i problemi in questione. Si è così rotto il tradizionale monopolio del ministero degli esteri e della diplomazia nella gestione delle relazioni internazionali. Limitiamoci a dare due esempi, che potrebbero tuttavia essere moltiplicati. Dal momento che la difesa diventa un tema di comune interesse nella NATO, è naturale che il centro che elabora i piani di difesa del nostro paese, lo stato maggiore delle forze armate, diventi un centro di azione internazionale specifica, che si connette direttamente con il centro atlantico di elaborazione della strategia comune e fa sfuggire una parte delle relazioni estere del paese dalle mani del ministero degli esteri. Oppure, quando l'agricoltura diventa una impresa comune della Comunità Economica Europea, è evidente che il centro tradizionale della politica agricola nazionale, il Ministero dell'Agricoltura, con i numerosi gruppi di pressione accentrati intorno ad esso, diventa in questo campo un centro di politica internazionale e sottrae tutta una parte della politica commerciale dalle mani del ministero degli esteri.

In secondo luogo il clima di società aperta creato e mantenuto dalle costruzioni sovrastatali, incoraggia e promuove in ogni paese interessi ed iniziative, per così dire transnazionali, spesso non governative, spesso nemmeno coperte dalle costruzioni sovrastatali già esistenti. Poichè di regola si generano in tal modo non solo effetti benefici, ma anche nuove storture e tensioni, si accentua la tendenza a estendere o il numero o la competenza delle costruzioni sovrastatali, e cresce di conseguenza anche il numero dei centri ufficiali e non ufficiali, pubblici e privati che in ogni paese svolgono una qualche forma di politica estera in modo autonomo, rispetto al ministero degli esteri.

In terzo luogo la complessità e novità tanto dei problemi, quanto degli strumenti con i quali devono essere affrontati, esigono uno sforzo conoscitivo molto maggiore e molto più sistematico di quello cui si è da noi abituati in materia di politica estera.

Per mettersi all'altezza di questa nuova situazione nel la quale il paese è impegnato sempre più ed in modo sempre più articolato nelle relazioni internazionali, il Ministero degli esteri dovrebbe quindi affrontare una doppia riforma. Da una parte dovrebbe trasformarsi sempre più da centro esclusivo di azione nel campo delle relazioni estere in centro di coordinamento e promozione di relazioni estere condotte in parte dal Ministero stesso e in parte da altri centri. D'altra parte esso dovrebbe essere attrezzato in modo da non doversi limitare, come deve limitarsi oggi, ad affrontare in fase immediatamente pre-esecutiva i problemi man mano che si presentano. Il Ministero dovrebbe avere un ufficio di pianificazione a lunga scadenza per studiare a fondo le possibili politiche di domani, gli sviluppi, le integrazioni e le alternative rispetto a quel che si sta portanto avanti adesso. Se tale ufficio avrà una composizione altamente qualificata, se intratterrà uno scambio continuo di informazioni e consultazioni con i centri privati e universitari di studio dei problemi esteri, il Ministro degli esteri possiederà una possibilità di decidere senza dover improvvisare.

La attuale mancanza della attività coordinatrice e dell attività pianificatrice in una situazione di crescente impegno del paese tutto intero nelle relazioni internazionali, spiega in parte l'inerzia e il velleitarismo della politica estera italiana.

Tuttavia solo in parte. Una più accentuata meditazione sulla nostra politica estera mostra che al di là della incertezza dovuta alla inadeguatezza degli strumenti di conoscenza e di azione di cui essa dispone, c'è un'altra incertezza più profonda, e che non sarebbe affatto eliminata, per il solo fatto di eliminare la inadeguatezza tecnica.

Quest'incertezza di fondo noi la condividiamo praticamente con tutti gli altri paesi e non possiamo sormontarla da soli. Poichè tuttavia possiamo contribuire con la nostra azione a sormontarla o ad aggravarla, vale la pena di tentare di intenderne la natura.

IL CONFLITTO FRA LE SOVRANITA' E GLI ORGANISMI SOVRASTATALI

Quel che oggi è posto in questione è la possibilità del perseguimento simultaneo dei due principi sui quali si è cercato di costruire l'ordine internazionale dal 1945 ad oggi: il principio delle molteplici sovranità statali, da restaurare in Europa, da instaurare in Africa e in Asia, da salvaguardare nell'America Latina, e quello delle molteplici organizzazioni sovrastatali per la comune condotta di affari considerati di comune interesse da gruppi di paesi, organizzazioni che possono affermarsi solo nella misura in cui limitino in parte quelle sovranità.

Al limite si può dire che nel mondo quale è oggi non è possibile eliminare completamente nessuno dei due principi. Il massimo di unità parastatale cui si può ragionevolmente giungere fra vari stati odierni non è uno stato unitario o nuovo che sop - pianti i vecchi, ma è un legame di tipo federale in cui certe com petenze siano trasferite ad una autorità comune, ma nel quale gli stati conservino comunque la loro personalità e sovranità residua. La federazione indiana, che ha riunito i vari principati nei quali la Gran Bretagna lasciava decomporre il suo impero, è finora il più importante di questi casi estremi. Dalla parte opposta il mas simo di sovranità cui può giungere oggi uno stato non è la com - pleta autarchia politica, economica e militare, ma la tessitura di una rete di trattati commerciali, di alleanze militari di rappor- ti di amicizia o di inimicizia dai quali tutti ci si possa sempre ritirare se il cosidetto interesse supremo dello Stato lo impone, ma che, finchè durano, condizionano l'indipendenza nazionale. Il test ban treaty fra Stati Uniti e Unione Sovietica è il più impor- tante di questi condizionamenti minimi. Entro questi opposti li - miti c'è una zona intermedia nella quale i due principi possono essere perseguiti ed applicati simultaneamente senza che appaia una necessità di scegliere fra essi. E' ad esempio, possibile a- vere eserciti nazionali e comandi unificati che pianificano l'even tualità di una difesa comune; politica economica nazionale e unio ne doganale sovranazionale; ricerche scientifico-tecnologiche na- zionali e specifiche ricerche scientifico-tecnologiche condotte in comune fra più paesi; politiche nazionali di investimenti e politi ca comune di aiuti ai paesi sottosviluppati; programmazioni co- muniste nazionali e solidarietà ideologica comunista internaziona le; e via dicendo. Entro questa zona di reciproca tolleranza si è mossa finora la costruzione dell'ordine internazionale ed a lungo è prevalsa la convinzione di una possibilità quasi illimitata di in disturbato sviluppo parallelo dei due principi.

In realtà per ampia che sia la zona di tolleranza, giun gono di regola momenti critici nei quali o la logica dello svilup po dell'impresa comune sovrastatale chiede una ulteriore limita- zione dell'indipendenza degli stati membri, o la logica statale chiede una limitazione della autonomia d'azione dell'impresa so- vrastatale. Sarà bene sottolineare che la risposta data di volta in volta a queste esigenze non è, come spesso si dice, imposta dal la forza delle cose, dalla natura del problema. Le cose si pos- sono sempre adattare a varie situazioni, i problemi sono suscet tibili di varie soluzioni, in ogni situazione e per ogni soluzione c'è un prezzo da pagare e qualche vantaggio da ottenere. La ri- sposta dipende dai valori ai quali coloro che devono decidere as segnano una priorità nella loro condotta, poichè solo una tale sca la 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 conseguen ze, e può ben accadere che certe sgradevoli conseguenze debba- no essere accettate non perchè desiderate o anche solo scontate, ma perchè non previste, ed ormai non più eliminabili.

L'ordine internazionale creato nel dopoguerra ha cominciato a diventare fluido proprio perchè 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 perchè la distensione ha fatto seguito alla guerra fredda, perchè la protezione nucleare non funziona più con sicurezza, perchè 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 distensione 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 sopranazionale.

Poichè le conseguenze della decisione di dare la precedenza ad un valore anzichè 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: PRIORITA' ALLA SOVRANITA'

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. E' 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, perchè 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.

E' 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 il controllo continuato e pieno sulle risorse, sugli uomini, sulle leggi che si impegnano nell'impresa comu

ne. 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, etc. - 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, nè esecutivi nè parlamentari, che siano autonomi rispetto agli stati dell'associazione. Le organizzazioni sovrastatali 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 verifichino certi eventi, quantunque in tali casi l'aleatorietà sia di regola ancor maggiore, perchè 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 obbiettivi comuni, ma certo non è possibile porseli effettivamente, quando il loro raggiungimento esige decisioni comuni continue e non determinabili a priori circa atti, scelte, rinunzie, spese. In questa categoria di obbiettivi 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 obbiettivi comuni per raggiungere ciascuno dei quali occorre costruire centri d'azione politica, sia pure limitati a quell'obbiettivo, 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 perchè volute da una potenza egemonica che aveva il suo vantaggio ad impiantarle. Sarebbero state accettate dagli altri stati perchè e finchè questi si trovavano in un tale stato di debolezza politica, militare ed economica da dover rinunziare 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 finchè non saranno minacciati direttamente 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". I due principali promotori del ritorno alla pura e semplice politica di potenza - la Francia e la Cina - hanno già potuto vedere le prime conseguenze di questo loro modo di comportarsi. Il Giappone, l'India e la Germania sono già assai più agitati dalla tentazione di impegnarsi anch'essi nella politica di potenza. Gli Stati Uniti e l'Unione sovietica sono già assai più inclini a fare una politica di grande potenza mondiale senza tenere alcun conto dei loro alleati.

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. Una tensione permanente si stabilisce quindi fra il potere politico che vuole obbedire alla logica della potenza 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, etc.. In Cina tali forze e problemi si sentono più a loro agio in una prospettiva di interdipendenza con l'Unione sovietica. Queste forze e questi problemi non possono più essere estirpati dalle società nazionali senza danneggiare seriamente queste ultime. Si può ad esempio fremere contro le industrie che si legano con quelle americane per profittare della superiore tecnologia di queste e che ne diventano pure e semplici propagini. 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 nazionalista queste forze sono tuttavia solo tollerate. Sono senza patria, cosmopolite, succubi dello straniero. Sono, potenzialmente, il nemico in casa. Il na

zismo degli anni '30 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 perchè 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 : PRIORITA' 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. E' 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.

Un sistema economico capace di sfruttare a fondo le possibilità offerte dalla tecnica moderna e di promuovere ulteriori ricerche tecnologiche in misura adeguata, è possibile solo se esiste un centro di elaborazione e di esecuzione di una autentica politica economica di dimensioni continentali. 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 obbiettivo -

aerei supersonici, grandi calcolatori, razzi per lanci nello spazio etc.

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 sè e per sè 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 raf forzare e non già a come diminuire i poteri sovranazionali, per ora del tutto insufficienti, della Comunità Europea.

Un secondo problema sul quale si può meditare è quello dell'ordine pacifico da introdurre in Europa profittando della necessità in cui i due blocchi, ed in particolare le due massime potenze nucleari si trovano di sviluppare una politica di distensione e di coesistenza. La risposta nazionale è quella che, avendo sentito le due alleanze come semplici macchine militari di difesa e di offesa, propone ora il loro smantellamento progressivo, ed il ritorno a un sistema di stati del tutto sovrani. Non v'è dubbio che la dissoluzione dei blocchi atlantico e di Varsavia farebbe sparire la possibilità stessa di tensioni e di conflitti fra essi. Si tratta di una pura e semplice tautologia che non esclude in alcun modo la possibilità che altri conflitti si acuiscano. Le due alleanze non sono, infatti, mai state solo due macchine di difesa; sono anche state sempre due fattori d'ordine contro possibili tentazioni di politiche nazionaliste degli stati europei. Non è difficile comprendere che un'Europa la quale fra l'Atlantico e i confini sovietici ridiventasse un sistema di stati sovrani sarebbe il più inquieto e inquietante focolaio di tensioni politiche e militari nel mondo intero. In particolare il non risolto problema dell'unità nazionale del più grosso popolo europeo - quello tedesco - in un sistema europeo fondato sul principio dell'unità statale sovrana di tutte le altre nazioni, diverrebbe con sicurez

za matematica il detonatore di una reazione a catena di paure e di ambizioni nazionalistiche di tutti gli altri stati. Il fatto è che l'organizzazione della pace in Europa esige non già la dissoluzione dei due blocchi, ma uno spostamento di accento nel loro seno, che metta in secondo piano il loro momento militare ed in primo piano il loro momento di fattori d'ordine, in modo da poter avviare fra le due organizzazioni i necessari accordi di coesistenza e di crescente reciproca apertura. Una tale prospettiva esige però, per l'Alleanza Atlantica, in primo luogo una organizzazione per la comune politica estera che si aggiunga a quella per la comune politica militare, ed in secondo luogo una riorganizzazione generale che attenui progressivamente l'elemento egemonico oggi predominante e rafforzi quello che è stato chiamato la partnership, cioè una progrediente unificazione europea connessa con una progrediente interdipendente limitazione di sovranità europea ed americana. Qualcosa di analogo occorrerebbe prospettarsi per il patto di Varsavia.

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. E' solo l'Europa occidentale come organismo unitario che può affrontare i complessi problemi del commercio e dell'assistenza da stabilire con quel continente. Ma una 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 interconti nentali, 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 della 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 sovrapponentisi 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, poichè 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 ai 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 perchè 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, perchè 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, poichè 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, perchè la preponderanza di un altro stato è sentita sempre come dominio dello straniero e suscita resistenze nazionali le quali incoraggiano lo stato vassallo alla riottosità. Questo fenomeno non è tuttavia sufficiente per concludere che una struttura a tipo egemonico merita sempre di essere disciolta. 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 perchè ci si muove sempre su un terreno nuovo ove occorre sempre saper inventare; ed una straordinaria tenacia perchè 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. E' 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.

Poichè 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 poichè 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 sovrastali 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, nonchè 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. Anzichè 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 no

ti, 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, perchè 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 delle 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 a-

deguarci al livello puramente intergovernativo delle organizzazioni, curandoci in esse solo dei fatti nostri.

d) E' 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 la 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 nè lungamente premeditata, nè lungamente sfruttata; bisogna saper cogliere a 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 poichè 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 poichè è ragionevole calcolare che sono destinate a non durare, vanno contenute ed isolate quando si manifestano. Prenderle come alternative possibili sarebbe un errore grossolano. In realtà può darsi bene che questi specifici sperimenti 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, McMillan 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, continuate, 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 degno di essere realizzato e del metodo razionale da seguire per realizzarlo. Ciò perchè, 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?

Questo Istituto ha voluto riunire, a conclusione del primo suo anno di attività, questo convegno sulla politica estera italiana, anche per prendere con una certa solennità l'impegno da parte sua a fare il possibile per rendere più documentata, più piena, più autorevole, la voce di coloro che hanno il compito di scoprire e analizzare la natura della complessa e varia organizzazione della pace e del progresso nel mondo, nonchè la natura dei mezzi di cui il nostro paese può disporre per contribuire a promuoverla.