# Federal Union

L’idea di una federazione europea conobbe, proprio in Gran Bretagna (v. Regno Unito), un breve periodo di intensa popolarità nell’intervallo tra il Patto di Monaco e il crollo della Francia, quando una parte rilevante della cultura e della pubblica opinione britannica sembrò essersi convertita al Federalismo costituzionale. In quei mesi fu prodotta una assai significativa pubblicistica federalista da parte di famosi esponenti del pensiero liberale e socialista, come Philip Kerr, marchese di Lothian, Lionel Robbins, Lionel Curtis, William Beveridge, Barbara Wootton, Arnold Toynbee, Kenneth Wheare, Lord Lugard, Henry Wickham Steed, Ivor Jennings, Norman Angell, George Keeton, Margaret Storm, Henry Harris, Julian Huxley, William Curry, Norman Bentwich, James Meade, John Boynton Priestley, Henry Noel Brailsford, George Douglas, Howard Cole, Ronald Gordon Mackay, Konni Zilliacus, Cyril Joad e Olaf Stapledon. Questa pubblicistica, che ebbe un forte influsso sul pensiero politico britannico del tempo, è stata oggi quasi interamente dimenticata in Gran Bretagna. È viceversa tenuta in grande considerazione da studiosi al di qua della Manica, dove, particolarmente in Italia, viene definita come la “scuola federalista anglosassone” e il più significativo contributo nella prima metà del XX secolo a una autonoma articolazione concettuale del pensiero federalista europeo.

Furono indubbiamente le circostanze storiche in cui, dopo Monaco, la Gran Bretagna si era venuta a trovare – a mezza via tra *appeasement* e riarmo, di fronte al pericolo di un’altra guerra europea e alla perdita dell’impero – a favorire lo sviluppo di quella letteratura federalista. Per comprendere un fenomeno così eccezionale nella storia del XX secolo, pare necessario far precedere allo studio di quella pubblicistica e all’analisi delle sue radici storico-sociali e delle sue valenze ideologiche un esame dettagliato di Federal union, il

primo movimento federalista europeo organizzato su base popolare e sorto nell'autunno del 1938, su iniziativa di tre giovani: Charles Kimber, Dereck Rawnsley e Patrick Ransome.

Il contributo di Federal union allo sviluppo del federalismo in Europa fu quello di esprimere e organizzare gli inizi di una nuova militanza politica, che non puntava alla conquista del potere nazionale, ma alla costruzione di un'istituzione sovranazionale, la federazione europea. Con Federal union il federalismo cessò di essere un'idea della ragione e si inserì in quel processo storico che, attraverso il superamento dello Stato nazionale sovrano, portò alla creazione dell'Unione europea. Federal union rappresenta l'incarnazione dell'idea federalista in movimento, e come tale ne rappresenta anche un passo decisivo. Ripercorrerne qui gli inizi, la crescita, le alterne vicende, i dibattiti e contrasti interni sino al momento di massimo fulgore prima del crollo, significa analizzare la formazione di idee e prese di posizione che dominarono i primi mesi della guerra, portando il progetto federalista a varcare le soglie del Foreign office e di Downing Street.

Tra l'inverno e la primavera del 1940, non solo gli intellettuali, ma anche alcuni tra i più significativi esponenti del mondo politico – Arthur Neville Chamberlain, Edward Halifax, Anthony Eden, Clement Attlee, Ernest Bevin, Archibald Sinclair, Leopold Amery – e della Chiesa anglicana – come l'arcivescovo di York William Temple – si schierarono apertamente a sostegno del progetto federalista. I maggiori quotidiani e settimanali nazionali – "Times", "Daily Telegraph", "Manchester Guardian", "News Chronicle", "Daily Express", "Daily Herald", "Daily Worker", "Observer", "Sunday Times" – ospitarono frequentemente un dibattito assai vivace dedicato al federalismo, arricchendolo spesso con editoriali e interventi qualificati.

Fu poprio questo acceso dibattito sul federalismo in generale, e in particolare sull'unione anglo-francese, a spingere il

governo e i suoi funzionari a interessarsi di dare una forma politica stabile alla collaborazione bellica. Jean Monnet, allora presidente del Comitato di coordinamento anglo-francese – un organismo creato su suggerimento dello stesso Monnet per dare maggiore efficacia allo sforzo bellico – e residente a Londra, fu assai sorpreso di quel dibattito e ne rimase profondamente influenzato. Monnet ricorda, a questo proposito, di essersi persuaso della necessità di una federazione tra i due paesi leggendo proprio il "Times", e di averne parlato, prima dell'offensiva tedesca di maggio, con lo stesso Chamberlain.

A partire dai primi di marzo del 1940, il Foreign office si era comunque impegnato a fondo nello studio di un "Atto di perpetua associazione tra il Regno Unito e la Francia", insediando a tal fine un comitato interministeriale presieduto da Maurice Hankey, i cui lavori tuttavia non ebbero influsso alcuno sul governo. Fu invece proprio Monnet a ispirare la straordinaria proposta di Winston Churchill del 16 giugno al governo francese di un'"unione indissolubile": «ci saranno grandi difficoltà da superare», commentava John Colville, segretario privato di Churchill, «ma dinnanzi a noi sta il ponte verso un mondo nuovo, i primi rudimenti di una federazione europea o magari mondiale». Quando uno scettico Churchill presentò al Gabinetto il documento redatto da Monnet, Arthur Salter e Robert Vansittart, fu sorpreso nel constatare il grado di sostegno che ricevette. Attlee, Bevin e Sinclair s'erano già dichiarati a favore degli obiettivi cui puntava Federal union e altri membri del Gabinetto erano stati persuasi da Lord Lothian, Curtis e Beveridge sulla necessità di creare una federazione delle democrazie nel corso della guerra. Il Gabinetto adottò il documento con qualche modifica di secondaria importanza e Charles de Gaulle, che lo giudicò uno strumento per mantenere la Francia impegnata nel conflitto, comunicò telefonicamente a Paul Reynaud il contenuto della dichiarazione, che prevedeva una unione con «organi comuni di difesa, di politica estera, finanziaria ed

economica», una cittadinanza comune e un solo Gabinetto di guerra. La proposta, tuttavia, non venne accolta dal governo francese riunito a Bordeaux e la Francia preferì piegarsi alla volontà tedesca per la seconda volta nel giro di settant'anni.

Il fatto che il Foreign office prestasse attenzione al federalismo – per la prima volta nella storia dell'impero, allo scopo di disegnare una nuova struttura delle relazioni con la Francia – fu certamente dovuto al Royal institute of international affairs (più comunemente noto come Chatham House) e ai tenaci sforzi del suo principale architetto, Lionel Curtis. Ciò non sarebbe comunque accaduto senza il sostegno popolare che Federal union seppe organizzare attorno al progetto federalista. Fu Federal union infatti ad agire da catalizzatore di idee e comportamenti che già da alcuni decenni erano peraltro relativamente diffusi nella società civile britannica.

Nella storia del federalismo organizzato, Federal union rappresenta un salto di qualità rispetto alle precedenti esperienze. La forma matura del federalismo organizzato deve possedere tre caratteristiche fondamentali. Innanzitutto, essendo finalizzata a unificare tutti i sostenitori della federazione, indipendentemente dai loro credo politici e dalla loro appartenenza sociale, l'organizzazione federalista non deve costituirsi come partito politico, finalizzato alla conquista del potere nazionale e antagonista, all'interno della società, rispetto ad altre formazioni politiche. La lotta per il potere politico nazionale si pone infatti in netta contraddizione con il trasferimento a istituzioni sovrannazionali di porzioni sostanziali della sovranità nazionale. In secondo luogo, deve trattarsi di movimenti tesi a unire tutti i sostenitori della federazione al di là del loro lealismo nazionale, e a rafforzare un lealismo sovrannazionale in grado di generare un'azione politica a livello sovrannazionale. Infine, tale azione deve proporsi d'influire direttamente sulla pubblica opinione,

indipendentemente dalle campagne elettorali nazionali, per agire sul processo di formazione della volontà politica sovrannazionale.

L'esistenza di movimenti con tali caratteristiche rappresenta tuttavia solo la condizione soggettiva per un'azione efficace. Sono necessarie anche condizioni oggettive, generate dalle crisi periodiche dei sistemi politici nazionali. In periodi di relativa stabilità, quando i governi nazionali sembrano in grado di risolvere con successo i problemi economici, politici e sociali, i movimenti per la federazione europea non sono in grado di esercitare un influsso efficace sui governi nazionali, perché la pubblica opinione tende a sostenere le politiche governative. Solo in periodi di crisi acute, quando i governi non sono in grado di far fronte alla pressione degli eventi, la pubblica opinione appare disposta a sostenere una soluzione diversa, sovrannazionale. Nel corso di queste crisi, i movimenti sono in grado – se ne hanno la forza – di mobilitare il sostegno a tali soluzioni e persuadere i governi ad adottarle.

Nel corso di crisi di questo genere, la scuola "moderata" ha adottato in Europa un approccio funzionalista (v. Funzionalismo), mentre la scuola "radicale" si è battuta per dare l'avvio a un processo costituzionale democratico, nel quale la responsabilità ultima, per definire la natura delle nuove istituzioni sovrannazionali, cade nelle mani dei rappresentanti del popolo europeo, sul modello della Convenzione di Filadelfia del 1787 e del successivo passaggio delle ratifiche nazionali.

L'esistenza di queste tre caratteristiche fondamentali si è manifestata per la prima volta nella storia del federalismo organizzato proprio in Federal union. I movimenti precedenti avevano avuto la caratteristica fondamentale di gravitare attorno al fondatore che ne aveva assunto un ruolo-guida (come è nel caso di "Paneuropa" di Richard Coudenhove-Kalergi), o di costituirsi come "leghe" al fine di conseguire un obiettivo

politico specifico e quindi sciogliersi una volta raggiunto il medesimo o resasi manifesta l'impossibilità di conseguirlo (come nel caso della Imperial federation league e del Round table). I movimenti successivi a Federal union furono certo occasionalmente condizionati da capi carismatici – basti pensare ad Altiero Spinelli, Mario Albertini, Alexandre Marc, Hendrik Brugmans, Denis de Rougemont – ma continuarono a esistere anche dopo l'uscita di scena di quelle figure forti. Inoltre, tali movimenti identificarono sin dai primi passi la dimensione temporale della loro esistenza con lo stesso corso della storia, essendo la battaglia per la federazione europea una fase, e non certo la più critica, della lotta per la realizzazione del regno della legge nel mondo nel suo complesso. Si tratta infatti di movimenti che trovano la loro ragion d'essere nell'affermazione di un valore assoluto e, dunque, metastorico come la pace.

Se è vero che Federal union segna lo spartiacque tra una forma "arcaica" e una "matura" di federalismo organizzato, appare qui plausibile identificare con la nascita di Federal union l'anno zero del federalismo "militante". Dal momento che non si può prescindere da Federal union per valutare il significato della prima azione politica sovrannazionale della storia contemporanea – tali infatti non si possono considerare i tentativi di riformare l'impero britannico o di creare una confederazione europea da parte di Aristide Briand – non si può neanche prescindere da Federal union per valutare il significato dell'emergere nella storia di un nuovo comportamento politico per cui il fine della lotta politica non è più la conquista del potere nazionale, ma la costruzione di un'istituzione sovrannazionale.

Federal union rappresenta un'esperienza paradigmatica anche per quanto concerne il manifestarsi di questo nuovo comportamento politico in due scuole, quella "moderata" e quella "radicale" appunto. Federal union fu, prevalentemente, espressione della scuola "radicale", da Spinelli definita

“costituzionale”, ma, come s’è visto, non mancarono sia all’interno del movimento stesso, sia nel vasto dibattito provocato dal movimento, prese di posizione della scuola “funzionalista”. In seguito all’insuccesso di giugno, fu proprio Monnet che, su ispirazione di David Mitrany, divenne il campione di quel funzionalismo che ha segnato la storia della costruzione europea del dopoguerra. La battaglia che i tre giovani fondatori di Federal union pensavano di poter vincere nello spazio di qualche mese si svilupperà nell’arco di oltre mezzo secolo, coinvolgendo più di una generazione. Giunta alle soglie della fase costituente, l’Unione europea molto deve a quei giovani intrepidi che, nell’autunno del 1938, si votarono all’impossibile, dimostrando al mondo che quell’impresa era considerata tale solo per non essere mai stata tentata.

*Andrea Bosco (2009)*