

Mario Albertini

# Tutti gli scritti

IV. 1962-1964

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

# Il federalismo

## *Premessa*

1. Il significato generale del federalismo è tuttora incerto nella cultura politica del nostro tempo. Ciò non accade per le ideologie politiche tradizionali. Se incontriamo, non solo nel mondo della cultura, ma anche nella vita politica, un liberale, un comunista, un socialista, constatiamo generalmente che costui ha un'idea relativamente chiara di che cos'è il liberalismo, o il comunismo, o il socialismo. Ma se incontriamo un federalista e gli domandiamo che cosa sia il federalismo, molto probabilmente egli resterà incerto, non sarà in grado di dare una risposta precisa. E ciò si traduce in una grave debolezza per i militanti federalisti.

Ci si può rendere conto della grandissima importanza che riveste per la nostra battaglia la riflessione sulla teoria generale del federalismo – nonostante l'astrattezza del problema – se si ricorda il recente esempio offerto dal comunismo, sviluppatosi con una forza immensa nell'ultima fase della storia europea. Una caratteristica fondamentale del comunismo era che la cultura marxista era effettivamente diffusa tra i quadri del partito. E anche oggi, se si paragona un militante di un partito borghese tradizionale – per esempio del partito radicale in Francia – con un militante comunista, si constata immediatamente che tra i due esiste una profonda differenza perché solo il comunista ha una propria specifica cultura politica, un'opinione definita sulle leggi di sviluppo della società ecc., e per questo egli è sempre in grado di dare una spiegazione di ciò che sta accadendo. L'importanza di questo fatto è evidente, e ciò deve condurci ad apprezzare il ruolo fondamentale che gioca la cultura, anche nel suo aspetto di teoria generale, nella lotta politica.

Ora, è un fatto che tra di noi c'è incertezza quanto alla natura stessa della nostra adesione alla vita politica. Noi partecipiamo

alla vita politica attraverso il federalismo, aderiamo ad un'organizzazione federalista, eppure non abbiamo un'idea precisa del significato del federalismo; ed è facile rendersi conto degli effetti negativi che questo fatto ha sull'efficacia della nostra lotta. Si tratta di una situazione che non può essere imputata a nessuno: è la cultura del nostro secolo che non ha ancora elaborato con chiarezza questo tema. Ma è nostro compito contribuire a dissipare questa confusione, non certo imponendo ai militanti una concezione del federalismo attraverso una decisione congressuale, poiché nel campo della cultura tutti devono avere il massimo di libertà, ma tentando, col confronto amichevole delle nostre opinioni, di portare a chiarezza le nostre idee in proposito.

2. Se analizziamo, nello stato attuale della cultura, i tentativi di teorizzazione che sono stati fatti finora, possiamo isolare due concezioni del federalismo, che sarebbe del resto erroneo chiamare teorie, perché non hanno rigore scientifico. Da una parte abbiamo una concezione che identifica nel federalismo la teoria di un certo tipo di Stato, lo Stato federale. Si tratta sostanzialmente di una dottrina giuridica che si preoccupa di studiare la struttura costituzionale dello Stato federale, la distribuzione delle competenze tra potere centrale e Stati membri, ecc. e scarta come ideologica, e quindi priva di ogni rapporto con la realtà, qualsiasi altra considerazione. Nell'ambito del federalismo militante questa era la dottrina prevalente, nel periodo della leadership di Spinelli, in Italia, dove l'altra concezione, il federalismo proudhoniano, non ha mai assunto una precisa fisionomia né creato una tradizione culturale.

Dall'altra parte abbiamo una dottrina ideologica del federalismo, secondo la quale non si può limitare il federalismo alla concezione di un tipo di Stato, perché ciò non costituirebbe che una piccola parte del suo significato generale. Essa pretende invece che il federalismo serva come criterio di interpretazione di molti aspetti della vita sociale, economica, morale, filosofica e, entro certi limiti, persino religiosa. In tutti i settori dell'attività umana, secondo questa concezione, si troverebbero aspetti federalistici, dati che si spiegano con il federalismo. Il padre di questa dottrina è Proudhon, ed è quindi normale che essa si sia diffusa soprattutto in Francia.

A mio avviso queste dottrine sono entrambe manchevoli. La concezione del federalismo limitata alla teoria dello Stato federale

non tiene conto del fatto che lo Stato poggia sempre su una base sociale che ne condiziona l'esistenza, e che la natura e il funzionamento delle sue istituzioni sono determinati da particolari tipi di comportamento politico. Non è quindi possibile comprendere il funzionamento delle istituzioni federali se si limita la dottrina del federalismo, come si è fatto in Italia – e questa critica significa per noi un'autocritica –, alla teoria dello Stato federale e non si arriva ad elaborare una teoria della base sociale e politica che fa sì che le istituzioni federali possano realmente nascere e funzionare.

D'altra parte, la teoria ideologica del federalismo, questa teoria globale – integrale, secondo la definizione di Alexandre Marc – secondo la quale il federalismo è in grado di prescrivere una maniera di agire e di pensare in tutti i campi della vita, non è in contatto con la realtà, perché è talmente vasta che non può identificare dei comportamenti precisi, delle realtà definite. Ed è quanto succede in effetti con Proudhon. Tutti coloro che conoscono, anche superficialmente, la tradizione proudhoniana, sanno che Proudhon è stato sfruttato dalla sinistra, dalla destra, dai socialisti, dai fascisti, dai democratici, dagli antidemocratici, ecc., e questo proprio perché il suo pensiero non ha un legame preciso con la realtà. A seconda dell'ottica con la quale lo si considera, il pensiero di Proudhon può giustificare le più diverse posizioni politiche.

3. Sarebbe troppo lungo discutere qui la natura teorica di dottrine come il federalismo, il liberalismo, il socialismo allo scopo di individuarne il carattere logico come concezioni di insieme della vita politica. Possiamo però superare rapidamente questa difficoltà teorica cercando di ripensare queste dottrine in termini di comportamento. Se vogliamo che il federalismo, il liberalismo, il socialismo non siano concezioni vaghe e imprecisabili, che ogni uomo può maneggiare a suo piacere, ma teorie che portino su dati precisi e permettano di agire secondo canoni definiti, bisogna ridurle a definizioni di tipo comportamentistico.

Il liberalismo, il socialismo, il federalismo ecc. sono certo fenomeni complessi, con molteplici aspetti e caratteristiche, ma sono costituiti senz'altro, in ultima istanza, da comportamenti umani. Per questa ragione possiamo dire che, se vogliamo evitare di elaborare teorie imprecise, che parlano dello Stato, della società, della libertà, della giustizia e così via senza riferirsi veramente alla realtà, dobbiamo far riferimento a modi di agire, a

comportamenti umani. Se al contrario questa operazione non riesce, la teoria rimane vaga proprio per quanto riguarda i suoi rapporti con la realtà, ossia con l'azione umana nei suoi agenti, nel suo carattere e nei suoi fini, che risultano interpretabili a piacere nei più diversi modi. E va da sé che la totale indeterminatezza di una teoria impedisce di usarla come criterio di conoscenza e di azione.

Per definire un comportamento sociale diffuso e consolidato bisogna dividerlo, dal punto di vista analitico – non dal punto di vista reale, perché da questo punto di vista un comportamento è un fatto unitario – in tre aspetti: un aspetto di valore, cioè il fine al quale è diretto, che spiega il manifestarsi delle passioni e degli ideali negli uomini; un aspetto di struttura, cioè la forma definita che il comportamento assume per realizzare i suoi scopi; e un aspetto storico-sociale, cioè il complesso delle condizioni storiche e sociali nelle quali il comportamento si può diffondere e consolidare, dato che ogni comportamento che è orientato verso fini e che si presenta con una certa struttura definita, non è fuori della storia e della società, ma si presenta solo in un certo contesto storico e sociale.

Questo è il criterio per tentare di elaborare una teoria generale del federalismo in senso scientifico. Se è possibile assumere la cultura federalista, inserirla in questo schema, identificare un comportamento sociale stabile, individuare il suo valore, la sua struttura, la sua base storico-sociale, allora evidentemente il federalismo si presenterà come la teoria di una energia sociale autonoma, indipendente, capace di sviluppare una propria lotta.

### *L'aspetto di valore del federalismo*

1. L'aspetto di valore del federalismo è stato identificato, studiato e introdotto nella storia della cultura da Kant. La filosofia politica di Kant non è molto conosciuta perché è oscurata dagli immensi contributi che egli ha dato alla filosofia della conoscenza. Ciò non toglie che la sua filosofia federalista (egli elaborò una vera e propria filosofia federalista) abbia una grandissima importanza. Ed è soprattutto a Kant, e ai continuatori del suo pensiero, che io mi riferisco in questo tentativo di definizione dell'aspetto di valore del federalismo.

Il primo passo da compiere è quello della definizione del concetto di pace, concetto che è sempre mistificato sia nella coscienza degli uomini comuni che nella cultura politica. È stato proprio Kant che, senza avere forse la completa consapevolezza della portata della sua teoria, lo ha demistificato per primo.

Bisogna dunque cominciare con una operazione molto semplice, come sempre si deve fare in ogni demistificazione. Bisogna chiedersi che cosa è la pace nella sua realtà, nella vita di tutti i giorni, nella condotta di ogni uomo. La pace, intesa in questo modo, è la possibilità di uscire ogni mattina dalla propria casa per andare al lavoro senza correre il rischio di essere aggrediti, senza doversi preparare nemmeno ad affrontare questo rischio, perché tra le aspettative sociali che funzionano c'è quella di non essere fatti segno di atti di violenza. È, in altri termini, la garanzia praticamente assoluta di non subire violenza e quindi la possibilità di circolare disarmati. Questo è ciò che permette di pensare a tutto meno che alla violenza, vale a dire di comportarsi solo secondo la convenienza economica, la legge morale e così via. Se, al contrario, vi fosse in ogni momento il rischio di incontrare un aggressore, ciascuno dovrebbe provvedere da sé alla propria difesa, tutti dovrebbero portare delle armi e pensare alla propria sicurezza prima che al proprio lavoro e a ogni altra cosa. Verrebbe meno la società, e non ci sarebbe sviluppo né della tecnica, né della scienza, né della produzione, né della cultura e così via. Il fondamento della condotta sarebbe la violenza anche per gli uomini buoni, perché anche gli uomini più miti dovrebbero usare le armi, o essere pronti ad usarle, per la loro difesa personale.

Bisogna stabilire bene la linea di demarcazione tra queste due situazioni. La prima è contrassegnata dalla mancanza del rischio di essere aggrediti, ossia dal fatto che tutti sono sicuri senza armi. La seconda è contrassegnata dal rischio permanente di essere aggrediti, ossia dal fatto che nessuno è sicuro senza armi. Naturalmente nella seconda situazione si distinguono due casi: quello nel quale gli uomini si stanno battendo e quello nel quale sono semplicemente in stato di vigilanza perché aspettano di battersi o di difendersi. Non c'è dubbio che qualunque persona, messa con chiarezza di fronte ai tre casi di queste due situazioni, riserverebbe il termine di «pace» alla prima situazione, chiamerebbe «guerra» il primo caso della seconda situazione, e parlerebbe di un istante di «tregua» nel secondo caso. E non c'è dubbio nem-

meno sul fatto che la prima situazione è contraddistinta dall'obbligo per tutti di comportarsi secondo un ordine legale, ossia dall'esistenza di uno Stato, mentre i due casi della seconda situazione sono contraddistinti proprio dalla mancanza di tale obbligo, ossia dalla mancanza di uno Stato comune a tutte le persone che entrano in rapporto tra di loro.

Tutto questo è così chiaro che può sembrare banale. Ma serve come pietra di paragone per la demistificazione della concezione della pace e della guerra nella cultura attuale. Basta, a questo scopo, tener presente che la terminologia che abbiamo usato vale solo quando si parla della pace, della guerra (civile) e della tregua nell'ambito di una singola comunità politica, cioè nell'ambito nel quale la guerra è un fenomeno eccezionale, mentre essa non vale affatto nell'ambito nel quale la guerra è invece un fenomeno ricorrente, normale, quello costituito dall'insieme di tutti gli Stati.

Se si passa dal campo della politica interna a quello della politica internazionale, si trova infatti che qui si chiama pace ciò che nel campo della politica interna si chiama tregua. Nella politica internazionale non abbiamo i tre termini che ho impiegato, ne abbiamo soltanto due: pace e guerra. Di conseguenza, se non si è in stato di guerra si pensa di essere in stato di pace. Basti pensare che nell'attuale situazione di «pace» internazionale chi volesse proporre il disarmo (se non per pure ragioni di propaganda politica) sarebbe considerato pazzo. E che gli stessi Stati neutrali non sono disarmati, anzi, spesso sono potentemente armati, come nel caso della Svizzera e della Svezia, perché sanno bene che la neutralità si difende solo con la potenza militare.

Nella politica internazionale, quindi, la situazione che chiamiamo «pace» è quella in cui tutti gli Stati sono obbligati a fondare la loro condotta sulla violenza. E ciò implica che una parte rilevante del bilancio degli Stati è destinato agli armamenti, che grandi settori della ricerca scientifica sono impegnati a progettare armi sempre più distruttive e che i cittadini devono essere sempre pronti a uccidere e a farsi uccidere. Quello di uccidere e di farsi uccidere è un dovere, un dovere giuridico, un dovere morale, e addirittura un dovere religioso, se così si può interpretare l'uso di impartire la benedizione degli eserciti. Le regole stesse del diritto, della morale, della religione, cioè le regole più importanti che determinano il comportamento degli uomini, sono quindi profondamente condizionate dalla natura violenta dei rapporti tra gli Stati.

Questa situazione presenta due caratteristiche fondamentali: la prima è che nella politica internazionale manca un potere al di sopra degli Stati che possa punire coloro che trasgrediscono la legge; anzi, non c'è nemmeno legge, manca l'applicazione di un meccanismo giuridico ai contrasti umani. Perciò ogni Stato deve preservare da solo la propria sicurezza, e ogni volta che bisogna risolvere dei contrasti e non si trova un compromesso, si ricorre alla guerra. La seconda – ed è Lord Lothian soprattutto che ha messo in luce questo fatto molto semplice, ma che ciononostante rimane sempre in ombra – è che, mentre nella politica interna qualsiasi mutamento nel fondamento dei rapporti tra gli individui o tra i gruppi è seguito da un adattamento politico, giuridico, economico, ecc. e, in caso di difficoltà, sono sempre il diritto, il tribunale, il giudice, l'agente di polizia a dirimere la questione in modo pacifico, al contrario, nella politica internazionale, dove pure intervengono modificazioni nel fondamento dei rapporti tra gli Stati, manca un meccanismo giuridico e statale in grado di realizzare in modo pacifico i necessari aggiustamenti, e bisogna ricorrere alla violenza.

La violenza è spesso nascosta: quando i diplomatici di due o più parti si mettono intorno a un tavolo per dirimere una controversia, la discussione, che sembra pacifica, non lo è affatto, perché al tavolo di una conferenza internazionale, dietro i ministri o i diplomatici non ci sono criteri giuridici o morali, ma soltanto il potere. Prendiamo il caso della controversia italo-austriaca sul Sud Tirolo: l'Italia è un paese non molto grande e senza una rilevante potenza militare, ma è pur sempre più importante dell'Austria, che è molto piccola, ha uno status di neutralità, non è necessaria per la strategia atlantica, non ha la possibilità di sfruttare una determinata situazione internazionale di potere, come accade nel caso dell'Italia. Orbene, nei colloqui italo-austriaci ci sono sì due ministri con i loro esperti, persone tutte assai rispettabili ed equilibrate, apparentemente disposte a un dialogo pacifico, ma in realtà ognuno mette in gioco la potenza del proprio Stato, e ciò che decide l'esito della conferenza non è il diritto dei sudtirolesi di disporre di loro stessi, di parlare tedesco, visto che sono di lingua tedesca, di avere delle scuole tirolesi, come tirolesi sono i loro costumi. Al contrario, ciò che decide sono i rapporti di forza. La questione di diritto sarebbe del tutto chiara: i sudtirolesi sono sempre stati tirolesi, non sono mai stati italiani, non hanno mai

parlato italiano, ed è giusto che abbiano un apparato amministrativo sudtirolese che parli la lingua tedesca perché la maggior parte di loro non comprende l'italiano. Ma questo diritto, così evidente, non è applicato, perché ciò che è in atto è una controversia tra Stati che può essere regolata solo sulla base dei rapporti di forza. Essendo questi a vantaggio dell'Italia, il Sud Tirolo continua a non avere la sua autonomia.

Si potrebbero del resto fare centinaia di esempi in cui l'apparenza della pace nasconde la violenza. Ora, se quello che vediamo nella politica internazionale succedesse nella politica interna, nessuno potrebbe chiamare pace questa situazione; la si chiamerebbe guerra e i momenti in cui non si sta combattendo verrebbero chiamati momenti di tregua in uno stato di guerra permanente.

La prima operazione di demistificazione che occorre quindi fare per giungere ad una definizione soddisfacente della pace è di una grande semplicità. Kant stesso l'ha fatta: bisogna impiegare tre termini (pace, tregua e guerra) anziché due soli (pace e guerra) anche nei rapporti internazionali. Bisogna comprendere che se le controversie sono risolte sulla base dei rapporti di forza, se la condotta degli uomini è basata sulla violenza, anche se non si sta attualmente combattendo, questa è «tregua» e non «pace». Disponendo di tre termini tutto è chiaro: non abbiamo mai avuto la pace nei rapporti fra gli Stati e siamo riusciti a costruire la pace soltanto all'interno degli Stati. Questi si sono continuamente estesi e rafforzati, e quindi il campo della pace si è di pari passo allargato, ma fino a che si avranno Stati diversi, fino a che un unico apparato statale non abbraccerà tutta l'umanità, vi sarà la possibilità della guerra.

2. Questa conclusione sembra tanto evidente da poter essere considerata ovvia. Ciononostante, se si esamina la letteratura sull'argomento, si constata che la causa della guerra non è normalmente identificata nell'assenza di un ordine statale, ma, di volta in volta, nell'esistenza di conflitti psicologici, economici o razziali: i conflitti tra le nazioni sarebbero quindi determinati dalla naturale aggressività degli uomini, o da disparità economiche, o da incompatibilità che affondano le loro radici nelle differenze etniche.

Queste teorie trascurano il fatto elementare che i conflitti economici, psicologici o razziali esistono sia tra individui di Stati differenti sia tra individui dello stesso Stato, ma all'interno degli Stati essi non provocano la guerra, tranne che nel caso anomalo della

guerra civile. Si può quindi affermare che i vari conflitti psicologici, economici, etnici possono essere l'occasione dello scoppio della guerra, quando la guerra è possibile, ma se esiste un ordine statale in grado di risolverli pacificamente essi cessano di essere causa di guerra: la vera causa della guerra è dunque l'assenza di un ordine statale.

Tutto ciò ci permette di demistificare un altro mito molto diffuso, fatto proprio, sfortunatamente, anche da un grande Papa, Giovanni XXIII, secondo il quale l'affermazione della pace è frutto della buona volontà, mentre la guerra è causata dalla cattiva volontà. A chi sostiene questa teoria si può porre una semplice domanda: se la pace nei rapporti tra gli Stati è la conseguenza della buona volontà, o della fede, vale lo stesso principio anche nei rapporti tra gli individui all'interno di uno Stato? In realtà la cattiva volontà si manifesta in continuazione anche nei rapporti tra i cittadini di uno Stato, ma in questi casi intervengono il poliziotto e il tribunale, cioè l'autorità statale che controlla l'apparato repressivo, giudiziario, ecc. A nessuno verrebbe mai in mente in questo caso di sostenere che la pace dipende dalla buona volontà. Al contrario, se ci si pone nel campo della vita politica internazionale si ha la tendenza ad assumere questo punto di vista.

Non deve sfuggire che questa discussione, che può sembrare un po' teorica, ha invece un'importanza pratica immensa: chi crede che la guerra dipenda dai conflitti psicologici, o economici, o etnici, se vuole la pace concentrerà i suoi sforzi nella lotta per l'eliminazione di tali conflitti. Chi crede che la pace dipenda dalla buona volontà degli uomini penserà di contribuire alla soluzione del problema predicando la fraternità, la comprensione tra i popoli, ecc. E, così facendo, costoro non otterranno nulla. È quindi di grande importanza pratica la definizione precisa della situazione che vogliamo raggiungere, perché per realizzare un valore è necessaria un'idea precisa delle condizioni che ne rendono possibile la realizzazione.

3. L'identificazione di questi nessi: pace-ordine statale, guerramancanza di un ordine statale, ci permette anche di giudicare un altro gruppo di teorie, che hanno avuto una notevole importanza storica, quelle per cui la pace dipenderebbe rispettivamente dal raggiungimento della libertà, della democrazia, della giustizia sociale. Quando il liberalismo si stava affermando e stava vincendo la sua battaglia contro il feudalesimo politico ed economico, si

credeva che se si fosse riusciti a instaurare la libertà economica e politica si sarebbe avuta la pace. Benjamin Constant e un gran numero di altri scrittori politici di quell'epoca sostenevano appunto che lo spirito commerciale, l'individualismo, la libertà economica e politica avrebbero prodotto necessariamente la pace, perché gli individui non hanno interesse a fare la guerra. Anche questa, in ultima analisi, è una teoria della pace basata sulla buona volontà, e la storia si è incaricata di dimostrarne la falsità. Lo stesso è accaduto per quanto riguarda la democrazia. Allorché le idee democratiche si sono affermate, hanno mobilitato gli spiriti e vinto le loro battaglie, i grandi democratici pensavano che se lo Stato fosse stato controllato dal popolo, poiché il popolo è pacifico per natura, gli Stati non si sarebbero più fatti la guerra. Ma in realtà ciò non è avvenuto, e abbiamo addirittura assistito a fenomeni di esaltazione per la guerra da parte dei popoli. Il marxismo, infine, riteneva che la pace non si potesse raggiungere con la libertà individuale, perché gli individui sono egoisti e i loro contrasti di interesse generano necessariamente conflitti, né con la democrazia, che è solo formale e non dà agli uomini la possibilità effettiva di decidere del proprio destino, bensì con la proprietà collettiva dei mezzi di produzione, con la giustizia sociale, con l'eguaglianza economica. Soltanto in questo modo, si sosteneva, i popoli sono veramente padroni del loro apparato statale, e quindi del loro destino; e i popoli per natura (è ancora la teoria democratica che ritorna) non si combattono tra loro. Ma anche in questo caso l'esperienza ha dimostrato che i rapporti tra Stati comunisti sono rapporti di forza come quelli esistenti tra Stati non comunisti. È un fatto che la Cina e l'Unione Sovietica sono due grandi potenze antagoniste, ed è una realtà che i rapporti che esistono tra l'Unione Sovietica e i suoi satelliti sono rapporti di potere.

Queste osservazioni ci permettono di demistificare quello che c'è di falso nella speranza di ottenere la pace attraverso la libertà, la democrazia, la giustizia sociale. Ma mentre la teoria secondo la quale la guerra deriva da conflitti psicologici, economici, nazionalistici è completamente falsa, la teoria secondo la quale essa deriva dalla mancanza di libertà, di democrazia, di giustizia sociale contiene una parte di verità. Se per realizzare la pace, infatti, è necessario un ordine legale, uno Stato esteso a tutto il genere umano, il diritto, e lo Stato che lo fa valere, non sono contestati, sono stabili, solo quando sono assicurate la libertà, la democrazia e la giu-

stizia sociale. Queste non sono sufficienti per avere la pace, ma sono di fatto condizioni necessarie. Quindi la pace da un lato, e la democrazia, la libertà e la giustizia sociale dall'altro stanno in una necessaria relazione di valore. La pace deve sì essere ricercata per sé stessa: essa è un valore specifico che ha una sua forma specifica, lo Stato universale, l'ordine giuridico universale, ma un ordine giuridico universale non può essere raggiunto senza che siano state realizzate la libertà, la democrazia, la giustizia sociale ovunque. Tutte queste osservazioni ci permettono dunque non solo di confutare teorie errate, ma di vedere nello stesso tempo la relazione esistente fra la pace ed i grandi valori della vita sociale e politica.

4. Per completare questa analisi schematica della pace bisogna prendere in esame anche il suo significato in rapporto alla condizione umana in generale. Ed anche a questo riguardo Kant ha fatto affermazioni che mi sembrano definitive.

È un fatto che, fino a che la politica internazionale rimarrà nello stato attuale, cioè fino a che non si saranno sostituiti rapporti federali ai rapporti fra Stati sovrani, la condotta umana sarà sempre basata fundamentalmente sulla violenza. Ne deriva una serie di conseguenze: la più generale, e più terribile, è un'inconscia diffusa accettazione della teoria della doppia verità. Da parte dello Stato, della classe politica, del mondo della cultura si fa costantemente appello ai valori tradizionali della società europea, cioè al cristianesimo, al rispetto per l'umanità, alla fraternità, poiché senza questi valori non esisterebbe neppure una civiltà europea. Ma dallo stesso Stato, dalla stessa classe politica, dalla stessa cultura viene professata la teoria che bisogna essere pronti ad uccidere e a farsi uccidere. I grandi modelli della vita morale, i grandi santi, gli uomini che si sono sacrificati per gli altri, gli uomini di pace, coloro che hanno predicato la comprensione sono oscurati nella coscienza dei cittadini, dai banchi della scuola elementare fino alla fine della vita, anche attraverso le cerimonie della vita pubblica, dal modello dell'eroe guerriero, del combattente. Se si va a vedere quali sono i veri valori sociali che emergono nella scuola si scopre che non è la figura di San Francesco che si imprime nell'anima, nella mente di un bambino delle scuole elementari, ma quella di qualcuno dei condottieri militari di cui è ricca la storia antica e moderna di ogni paese. Siamo quindi di fronte a due verità che non sono compatibili: o è vera una, o è vera

l'altra. Ma entrambe sono professate, e il farisaismo diventa un carattere inseparabile dall'autorità.

Se si sostituiscono ai rapporti fra Stati sovrani i rapporti federalisti e si crea una situazione in cui tutti i conflitti tra gli uomini si risolvono con il diritto, la violenza viene abolita, non ha più possibilità di manifestarsi. E allora, come Kant stesso dice nell'*Idea di una storia universale dal punto di vista cosmopolitico*, agli uomini non restano, per il loro agire, che la moralità e la ragione. La pace, dunque, eliminando la violenza nei rapporti tra gli uomini e facendo emergere i loro comportamenti morali e razionali, permette la realizzazione completa dell'essenza vera dell'uomo.

L'idea della pace applicata alla condizione umana ci dà una rappresentazione sufficientemente comprensiva e positiva di quello che tutte le grandi rivoluzioni hanno sperato di raggiungere, del «salto dal regno della necessità al regno della libertà» di cui parla Marx. Egli ha soltanto annunciato questo stadio della società in cui tutti gli uomini saranno liberi, ma non lo ha descritto né spiegato. Ora, questa riflessione positiva, demistificata, sulla pace e l'analisi del suo significato in rapporto alla condizione umana ci mettono in grado di avere una rappresentazione chiara, comprensibile, positiva dello stadio finale dell'evoluzione politica della società, che acquista quindi la fisionomia definita di un fine da raggiungere. Risultato, questo, che né il liberalismo, né la democrazia, né il socialismo sono stati in grado di ottenere e che emerge soltanto nell'analisi del federalismo di Kant.

A questo punto ci resta una sola questione da trattare in rapporto al problema della pace, all'aspetto di valore del federalismo. Se noi assumiamo l'espressione «ordine statale universale», «ordine giuridico universale» senza aver messo in luce il rapporto di valore che sussiste tra la pace, la democrazia, la libertà, la giustizia sociale da un lato, e la condizione umana in generale dall'altro, non sappiamo ancora precisamente di che cosa si tratta, perché un ordine giuridico universale può essere due cose: un impero o una Federazione mondiale, uno Stato unitario che abbraccia tutto il genere umano oppure un ordine federale, cioè un potere universale che non distrugge i poteri a livello nazionale. Ma se si tiene presente che non si può avere la pace senza la libertà, la democrazia e la giustizia sociale, si comprende che questo Stato universale non potrà essere un impero, il quale per sorreggersi dovrebbe realizzare una forte centralizzazione del potere fino a diventare

forzatamente totalitario, ma dovrà essere una Federazione mondiale, cioè un ordine giuridico-statale universale, costruito sui fondamenti della libertà, della democrazia e della giustizia sociale.

### *L'aspetto di struttura*

1. Si tratta ora di vedere il secondo aspetto di ciò che ho proposto di chiamare «il comportamento federalista», cioè di descrivere le grandi linee dell'aspetto di struttura. Questa analisi si colloca in un contesto differente rispetto a quella precedente. Se vogliamo analizzare il valore della pace nell'attuale fase storica, dobbiamo analizzare un «modello di comportamento», perché la pace attualmente non esiste. Non possiamo prendere in esame dati di fatto, ma soltanto immaginare come dovrebbero comportarsi gli uomini per avere la pace. Si tratta quindi di un'analisi razionale che permette di definire il modello di comportamento che corrisponderebbe, una volta realizzato, alla pace.

Al contrario, l'analisi dell'aspetto di struttura del federalismo, che riguarda un tipo di organizzazione (naturalmente, ogniqualvolta si parla di un'organizzazione si parla di certi uomini che agiscono in un determinato modo, di particolari comportamenti umani consolidati), si basa su dati di fatto, poiché delle federazioni esistono, e non si tratta che di studiarle.

Per presentare gli elementi più interessanti dell'aspetto di struttura del federalismo bisogna prendere in considerazione la nascita della prima federazione della storia, la Federazione americana. Nell'America del Nord, durante e dopo la guerra di indipendenza, sono emerse due tendenze relativamente al problema dell'organizzazione della vita politica sulla costa atlantica: quella dei difensori della sovranità dei tredici Stati che si erano ribellati alla Gran Bretagna e avevano combattuto la guerra, e quella dei difensori dell'Unione, che sostenevano la necessità di attribuire anche ad essa la sovranità per salvare l'unità degli americani che si era sviluppata durante la guerra.

I primi ritenevano che per assicurare l'unione degli americani sarebbe bastato che i tredici Stati facessero una politica amichevole di collaborazione, e che per questo sarebbe stato sufficiente un debole apparato di tipo confederale, come quello che aveva funzionato durante la guerra contro la Gran Bretagna. Ma questa

era un'illusione, e il merito degli autori del *Federalist*, Hamilton, Jay e Madison, ma anche di Washington e di tutti gli altri sostenitori dell'Unione, fu di comprendere e di far comprendere che l'unità degli americani non poteva essere assicurata da un semplice meccanismo confederale, cioè dalla buona volontà degli Stati. Hamilton, nell'ottavo capitolo del *Federalist*, che è il testo più importante della storia del pensiero politico per quanto attiene alla teoria dello Stato federale, ha dimostrato con chiarezza che le pretese leggi di una Unione confederale non sono che delle raccomandazioni, perché chi fa la «legge» non ha il potere di farla eseguire. In America accadeva proprio questo: il Congresso confederale emanava bensì disposizioni che dovevano valere per tutti gli Stati, ma poi ognuno di essi, ogniqualevolta era in gioco un interesse particolare, prendeva decisioni autonome, sottraendosi agli obblighi finanziari e militari imposti dalla confederazione. Hamilton spiegò nel suo saggio che in questo caso gli organi comuni, che avrebbero il compito di esprimere una linea politica, delle direttive politiche, strategiche, economiche di azione comune, in realtà non sono che organi per la composizione dei litigi che si verificano tra gli Stati confederati.

Per capire chiaramente ciò è sufficiente del resto guardare a quello che succede nel Mercato comune, che è un tipico esempio di struttura confederale, anche se limitata al solo settore economico: quando si pone una questione sulla quale gli Stati hanno interessi divergenti, come ad esempio quella del prezzo del grano, la Commissione del Mercato comune non si pone il problema di stabilire qual è il prezzo che può consentire la politica agricola migliore per tutti gli europei, ma quello di individuare quel prezzo sulla base del quale si possono mettere d'accordo francesi e tedeschi.

Qual è allora la sostanza delle confederazioni, cioè di tutte le unioni di Stati in cui la sovranità non appartiene all'Unione, ma soltanto agli Stati membri? Dal punto di vista concettuale – naturalmente dal punto di vista empirico c'è tutta una serie di gradazioni – la sostanza politica di una confederazione non è che quella di un'alleanza tra Stati. Si tratta, se si vuole, di un'alleanza un po' più stabile, un po' più stretta di un'alleanza pura e semplice, ma la sostanza politica rimane la stessa. Ciò è dimostrato dal fatto che il fondamento reale delle confederazioni è la convergenza di interessi degli Stati che ne fanno parte. Fino a che questa convergenza sussiste tutto l'apparato funziona, lo scopo di comporre le diver-

genze viene raggiunto, le raccomandazioni vengono accolte. Ma se gli interessi incominciano a divergere, alla confederazione viene a mancare il suo fondamento e tutto l'apparato gira a vuoto.

Il secondo punto che Hamilton tratta nella sua polemica contro i difensori della sovranità assoluta degli Stati – contro coloro, cioè, che non volevano attribuire potere politico all'Unione americana – concerne le conseguenze interne delle divergenze di interessi tra gli Stati in un sistema di Stati sovrani. Si tratta di un punto molto importante ma molto dimenticato da parte della scienza politica e della cultura, che mette in luce un fondamentale fattore che condiziona la struttura interna degli Stati. Hamilton affermò che, se gli americani non fossero riusciti a fondare una vera Unione di Stati, si sarebbero trovati in una situazione simile a quella dell'Europa di allora, cioè un sistema di Stati sovrani. Sarebbe allora sorta per ognuno degli Stati la necessità di difendersi dagli altri per garantire la propria sicurezza. La conseguenza che Hamilton mise in evidenza è che in questa situazione deve ravvisarsi la sorgente più importante dell'autoritarismo dello Stato. Egli dimostrò che l'esistenza di più Stati sovrani di forza equivalente, aventi in comune confini territoriali, produce per ognuno di essi due conseguenze: la prima è che essi si devono dotare di un forte apparato militare; e che di conseguenza l'asse dell'equilibrio politico generale e lo spirito dell'opinione pubblica si incentrano sui valori militari e i modelli di comportamento autoritario tendono a prevalere sui modelli di comportamento liberale. La seconda è l'accentramento, che non dipende dalla mentalità dei cittadini, ma è una necessità che si impone agli Stati la cui sicurezza è continuamente minacciata; per assicurare la propria sopravvivenza essi devono dotarsi di una struttura che consenta rapidità di decisione, indispensabile per una difesa efficiente e devono eliminare tutti i potenziali centri di resistenza esistenti all'interno del paese accentrando progressivamente il potere.

Tutto ciò viene chiaramente in luce se si paragona la storia degli Stati dell'Europa continentale con quella della Gran Bretagna. Questa, essendo separata dal continente da un braccio di mare – non avendo cioè frontiere terrestri – non aveva bisogno di un grosso esercito stanziato; per questo in Inghilterra si sono sviluppate prima che in ogni altro Stato le libertà civili e l'autogoverno locale e l'accentramento ha progredito con grande ritardo rispetto al continente.

Nel suo tentativo di far comprendere agli americani la necessità di creare un'Unione dotata di sovranità, Hamilton aveva così messo in luce due caratteristiche importanti del funzionamento di un sistema di Stati indipendenti e sovrani.

Ritornando ora alla nascita della Federazione americana, è interessante ricordare che la lotta tra coloro che volevano la sovranità dell'Unione per garantire l'unità, e coloro che volevano la sovranità dei singoli Stati per difendere il pluralismo e l'autonomia era apparentemente senza via d'uscita, perché, nello stadio della cultura politica in cui allora ci si trovava, la sovranità era concepita come indivisibile ed era inimmaginabile uno Stato che non avesse la sovranità assoluta. L'alternativa pareva quindi radicale: o lasciare la sovranità agli Stati e perdere l'unità, o dare la sovranità all'Unione e sacrificare l'autonomia degli Stati, il pluralismo. Nessuno allora era in grado di immaginare il meccanismo dello Stato federale. E infatti né nella cultura politica del diciottesimo secolo in generale, né, in particolare, nei lavori stessi dell'Assemblea di Filadelfia, dalla quale uscì il progetto della Costituzione degli Stati Uniti, è possibile trovare un progetto di Stato federale. Bisognava dunque trovare il modo di superare l'impasse dando carattere di Stato all'Unione e insieme conservando tale carattere alle tredici colonie. Quello che accadde a Filadelfia, cioè la nascita dello Stato federale americano, non fu altro che un compromesso tra queste due tendenze contrarie. Il risultato più tipico di questo compromesso fu la struttura data alle Camere parlamentari: al Senato fu data una struttura confederale, essendo esso composto da rappresentanti nominati dai singoli Stati in numero uguale (due) per ciascuno Stato, indipendentemente dalla loro popolazione; e alla Camera dei Rappresentanti una struttura unitaria, essendo essa composta da deputati eletti dai cittadini in distretti elettorali delimitati per parti approssimativamente uguali di popolazione, e quindi in numero variabile a seconda del numero di abitanti dei diversi Stati.

Per dare un'idea di come questa struttura politica nuova non fosse compresa all'inizio dagli stessi uomini che avevano contribuito a crearla, basti ricordare che Hamilton si ritirò sfiduciato dalla Convenzione di Filadelfia, poiché era assolutamente convinto che uno Stato nel quale la sovranità era divisa non potesse funzionare. Né Madison, che pure era, come fautore dell'Unione, più moderato di Hamilton, si esprime in termini più ottimistici nel suo famoso rapporto sulla Convenzione. Eppure, a partire da

questo compromesso, così deludente per coloro stessi che ne furono gli artefici, nacque lo Stato federale. E ben presto ci si accorse che si trattava di un meccanismo vitale e funzionante.

2. A questo punto abbiamo gli elementi per tracciare le grandi linee di una teoria dello Stato federale. La caratteristica essenziale dello Stato federale è la divisione delle competenze tra Federazione e Stati membri, che è la forma in cui si manifesta la divisione della sovranità. Al governo federale sono affidate le competenze necessarie per l'esistenza dell'insieme, cioè soprattutto la politica estera, la difesa, le grandi linee della politica finanziaria e commerciale. Tutte le competenze residue che riguardano gli altri aspetti della vita sociale, economica, culturale ecc. sono affidate agli Stati. Vi sono infine ancora competenze che si indicano col nome di «concorrenti», e che sono quelle che spettano sia al governo federale che agli Stati membri. La più importante è la competenza fiscale, che entrambi devono avere perché, procurando i mezzi finanziari necessari, essa è strumentale per l'esercizio delle altre. Il criterio generale è comunque quello che tutte le competenze che non sono espressamente attribuite allo Stato federale spettano agli Stati federati.

Tutto ciò è molto chiaro, e corrisponde alle teorie dello Stato federale che si possono trovare in ogni manuale di diritto costituzionale. Ma se ci si limita soltanto a mettere in evidenza la divisione delle competenze, può rimanere il dubbio che su ogni problema vi sia dualità di decisione. In questo caso non vi sarebbe più unità, non vi sarebbe più una comunità, ed è per questo che alcuni autori che non hanno approfondito sufficientemente l'argomento sostengono che lo Stato federale non esiste, è una finzione, e in realtà non è altro che una situazione di transizione nel processo che porta ad uno Stato centralizzato. Ma l'esperienza americana, almeno fino a Roosevelt, dimostra che la divisione del potere propria del federalismo realizza su ogni problema unità di decisione pur nella pluralità di centri indipendenti di decisione: il che prova l'esistenza di una vera comunità.

Questa è la formula che dà l'idea più chiara della natura dello Stato federale. Essa ci permette di comprendere che ci troviamo di fronte ad un grande mutamento rispetto alla concezione tradizionale dello Stato. Sia il governo federale, infatti, che gli Stati federati hanno competenza esclusiva sulla propria costituzione, sono dotati di sovranità (anche se solo interna per i secondi). En-

trambi hanno quindi la natura di veri e propri Stati. Essi danno pertanto luogo a una complessa situazione per cui nella stessa area coesistono due differenti Stati, lo Stato federale e lo Stato federato, ciascuno con una propria rappresentanza: ogni cittadino ha quindi una doppia cittadinanza. È evidente che per la concezione tradizionale dello Stato la coesistenza di due Stati sullo stesso territorio è uno scandalo. Eppure essa si è storicamente verificata e ha dimostrato eloquentemente in America del Nord la propria capacità di vivere e di funzionare.

3. Quello della pluralità dei centri di decisione sulla stessa area – ferma restando l'unità di decisione su ogni problema –, dello sdoppiamento della rappresentanza e della cittadinanza è il primo aspetto nuovo introdotto dallo Stato federale rispetto alla struttura tradizionale dello Stato. Ma vi sono altri aspetti altrettanto nuovi e interessanti che vengono messi in evidenza dal *Federalist* di Hamilton. Essi concernono la struttura del potere esecutivo e la struttura del potere giudiziario. Si tratta di due miglioramenti molto importanti, decisivi direi, per la teoria della democrazia, per la teoria dello Stato di diritto, persino per la teoria dello Stato costituzionale.

Per quanto riguarda il primo, nel *Federalist* troviamo una difesa molto netta e vigorosa dell'esecutivo composto da una sola persona. Se non c'è esecutivo composto da una sola persona non c'è esecutivo forte, e se non c'è esecutivo forte non c'è buon governo, perché il buon governo è quello che è deciso ed efficiente nell'esecuzione. Per questo occorre l'unità dell'esecutivo, che può essere assicurata soltanto dal fatto che una sola persona ne sia responsabile di fronte al paese. Questa fu infatti la soluzione adottata nel progetto elaborato a Filadelfia, che divenne la Costituzione degli Stati Uniti. Il Presidente riunisce in sé le responsabilità che negli Stati unitari sono attribuite al Presidente della Repubblica e all'intero Consiglio dei ministri. Infatti, negli Usa i capi dei vari dicasteri non sono responsabili di fronte al Parlamento, ma soltanto di fronte al Presidente che ne controlla l'operato ed è il solo responsabile di fronte alla nazione di tutta la politica degli Stati Uniti.

Sostenere la bontà di questa soluzione significava, ai tempi di Hamilton, urtare contro un pregiudizio molto diffuso, secondo il quale governo forte era sinonimo di autoritarismo e la democrazia era garantita soltanto da un governo debole. Hamilton combatté questo pregiudizio affermando che governo debole significa go-

verno incapace di governare e quindi di mantenersi. Se veramente valesse questa equivalenza fra governo debole e democrazia, i democratici avrebbero dovuto riconoscere di essere sconfitti in partenza.

D'altro lato gli avversari di Hamilton per quanto riguardava questo problema ponevano l'accento su un pericolo reale: quello che un governo forte potesse degenerare in una dittatura. E i loro timori, basati sull'esperienza politica degli Stati europei, erano tutt'altro che ingiustificati. Un esecutivo onnipotente, in Stati unitari e accentrati come quelli europei, dispone di un potere talmente forte da poter agevolmente soverchiare la volontà del parlamento e ridurre il giudiziario, che è il più debole dei tre poteri, ad uno strumento per l'attuazione dei suoi scopi. In uno Stato unitario e accentrato, quindi, la divisione tradizionale tra potere esecutivo, legislativo e giudiziario svanisce se si mette il potere esecutivo nelle mani di una sola persona, e perciò l'alternativa è tra governo debole e mancanza di democrazia.

Questa semplice argomentazione ci fornisce un criterio per comprendere alcuni aspetti fondamentali della storia costituzionale della Francia, della Germania e dell'Italia. Nella storia di questi tre paesi una costituzione non è mai durata più di una ventina di anni, perché essi, in quanto Stati unitari, si sono sempre trovati di fronte a questo dilemma: o rinunciare alla forza dell'esecutivo o lasciare il passo alla dittatura. E quest'ultima possibilità si è effettivamente realizzata ogniqualvolta un paese si è trovato di fronte ad un problema grave. L'esempio classico ci viene dalla Francia, la cui storia presenta una regolare alternanza di democrazia e dittatura. La tendenza, in regime democratico, a lasciare all'amministrazione i compiti di governo fa sì che, quando si manifesta veramente il bisogno di agire, di governare, di avere un vero esecutivo, compare l'uomo forte che fa tacere le fazioni e impone la sua direzione autoritaria. È ciò che è successo con de Gaulle: c'era un grave problema politico da risolvere, quello dell'Algeria, la Quarta Repubblica non era capace di prendere le decisioni coraggiose che erano richieste dalle circostanze, ed è stato necessario rivolgersi al dittatore. Fortunatamente era un uomo di grande levatura, e la Francia ha potuto conservare le sue libertà, cosa che non era accaduta in Germania e in Italia.

Il caso dello Stato federale è invece del tutto diverso. In esso si ha una divisione dei poteri ben più efficace della semplice divi-

sione tra esecutivo, legislativo e giudiziario: quella tra il governo federale e gli Stati federati. Per capire la portata di questa differenza è utile ricordare l'efficace paragone fatto da Proudhon tra la divisione tradizionale dei poteri in uno Stato unitario, teorizzata da Montesquieu, e la divisione del lavoro all'interno di una fabbrica. Come quest'ultima, anche la prima è una pura divisione funzionale, perché ad essa non corrisponde un'equivalente divisione nella società, nel senso che ognuno dei tre poteri non ha una base sociale propria su cui poggiare. Essa rimane quindi una divisione puramente formale. Al contrario, in uno Stato federale alla divisione tra governo federale e Stati federati corrisponde una divisione nella classe politica, nell'apparato elettorale, negli interessi sociali – dei quali parte riguarda la federazione e parte i singoli Stati –, nei gruppi in cui questi interessi si organizzano. Ciò dà luogo a un equilibrio di poteri molto più saldo e ben ancorato nella società, che permette la coesistenza della libertà e dell'esecutivo unitario. L'onnipotente Presidente degli Stati Uniti, che sarebbe un dittatore in uno Stato unitario e accentrato dell'Europa continentale, in America trova un ostacolo al suo potere in quello degli Stati. Questo argine si sta ora indebolendo anche negli Stati Uniti, perché gli Stati federati vanno progressivamente perdendo vitalità e autonomia, e per questo la presenza dell'esecutivo si fa sentire in modo sempre più pesante. Ma nel periodo classico della storia americana, dalle origini fino a Roosevelt, questo tipo di equilibrio ha funzionato dimostrando che uno Stato federale che sia veramente tale può avere un esecutivo forte ed efficiente, senza che con ciò la libertà dei suoi cittadini sia minimamente minacciata.

L'altro importante miglioramento che il federalismo permette di introdurre nella struttura dello Stato democratico rappresentativo concerne il potere giudiziario. Esso è il più debole dei tre poteri; non ha, come il legislativo, la borsa, né, come l'esecutivo, la spada, con le quali si governano gli uomini. Per questo in Europa, nel preteso equilibrio tra i tre poteri, il giudiziario ha svolto sempre un ruolo molto modesto. Il che non significa che i giudici si siano sempre venduti all'esecutivo, ma è vero che questo ha sempre potuto sostituire i giudici poco compiacenti in modo da avere un giudiziario che accettasse e legalizzasse i suoi abusi. Il potere giudiziario, quindi, non ha mai effettivamente svolto la funzione di far valere il diritto contro l'uso indiscriminato del potere da parte degli altri organi dello Stato. Il che del resto è fatale

in uno Stato unitario, in cui il giudice non è sostenuto che dalla propria onestà.

Al contrario, in uno Stato federale le tensioni tra governo federale e Stati federati che si manifestano attraverso conflitti di competenza, sono risolte attraverso una decisione giudiziaria, dietro la quale sono schierati uno o più Stati federati o il governo federale. Si realizza cioè una convergenza per cui in appoggio di una Corte che si pronuncia in materia di competenza costituzionale si schierano sempre l'opinione e la rete degli interessi che si formano nel quadro dello Stato federale o degli Stati federati. Per questo il potere giudiziario assume la funzione di ago della bilancia nell'equilibrio dei poteri che si instaura all'interno dello Stato federale.

Nello Stato federale, quindi, il diritto raggiunge la sua vera autonomia, che è soffocata negli Stati unitari centralizzati. E ciò trova eloquenti conferme nella storia dei paesi anglosassoni da un lato (anche della Gran Bretagna, che non è uno Stato federale, ma che comunque presenta una struttura fortemente decentralizzata) e di quelli continentali europei dall'altro. Nella storia di Francia, Germania e Italia le personalità di maggior rilievo, gli eroi nazionali, i «padri della patria» sono i grandi politici, i capi di Stato, i capi di governo, di partito, i grandi rivoluzionari, i grandi guerrieri, come Napoleone, Bismarck, Garibaldi ecc. In Inghilterra e negli Stati Uniti, nella galleria degli eroi della storia nazionale troviamo anche i giudici. Quando si fa la storia della fondazione degli Stati Uniti, quando si risale agli uomini che hanno dato vita alla loro Costituzione, che hanno vinto la battaglia per dare un certo assetto alla struttura costituzionale americana, si trovano evidentemente Hamilton, Madison, Washington, ma anche il giudice Marshall. Un grande giudice negli Stati Uniti raggiungeva, almeno quando il sistema federale era solido e funzionante, la stessa popolarità di un grande uomo di Stato, di un grande capo di partito, e anche quando il sistema federale ha incominciato a perdere vitalità, quando cioè il governo di Washington ha incominciato a prendere il sopravvento sui governi degli Stati, Roosevelt ha dovuto combattere ancora una dura battaglia contro la Corte Suprema.

Da tutto ciò si possono trarre due insegnamenti. Il primo riguarda la crisi della democrazia. Oggi la crisi della democrazia è dappertutto la crisi dell'esecutivo: si sente la necessità di un esecutivo che sappia governare Stati le cui competenze, specie nel set-

tore dell'economia, crescono di giorno in giorno, cioè di un esecutivo energico ed efficiente. A questa esigenza soltanto il federalismo può dare una risposta. Il secondo riguarda la crisi dello Stato di diritto, dello Stato costituzionale, una crisi che può essere mascherata in Italia e in Germania, che non hanno ancora grosse responsabilità nella politica mondiale, ma non in Francia, che è lo Stato europeo continentale più esposto, quello che deve affrontare i problemi politici più gravi. Per questo in Francia la crisi dello Stato di diritto si è manifestata in termini evidenti: non soltanto i francesi hanno una costituzione octroyée, cioè concessa e non data al paese dai rappresentanti del popolo riuniti in Assemblea costituente, ma hanno anche un Capo di Stato che, al di là della costituzione, riunisce in sé la totalità del potere. È evidente che, se il diritto non è in grado di contenere tutti i poteri dello Stato nei limiti che la costituzione assegna loro, cioè non può esprimersi in modo autonomo nella società, non si ha un vero Stato costituzionale. Perché si possa parlare di Stato costituzionale, bisogna che i giudici abbiano un potere reale nella società, e non soltanto sancito formalmente dalla lettera di una costituzione; ed essi non possono avere stabilmente tale potere se non in uno Stato federale.

Bisognerebbe ancora analizzare tutte le trasformazioni che si operano nello Stato federale per quanto riguarda la popolazione. Per accennare alle più importanti, possiamo osservare che in uno Stato federale tutte le competenze e tutte le attività politiche che hanno la capacità di formare i costumi e le tradizioni dei popoli, quel complesso di idee e di modelli di comportamento comuni che gli americani chiamano «filosofia pubblica» – e cioè le competenze della scuola, del culto, del diritto penale e civile, delle comunicazioni di massa, ecc. – non fanno capo al governo centrale, cioè al centro del potere che ha il controllo dell'esercito e della politica estera. Esse o vengono esercitate da entità non politiche – molte grandi università americane, per esempio, sono private – oppure sono attribuite agli Stati federati, che, non avendo rapporti con altri Stati, non hanno né esercito né politica estera, cioè non dispongono dell'apparato della violenza nei rapporti internazionali. Queste competenze non svolgono quindi la funzione di canali attraverso i quali viene istillato nei cittadini lo spirito bellicoso e la volontà di potenza. Esse non agiscono sui cittadini in un unico senso, per legarli al potere e distruggere in essi ogni altro idealismo. Al contrario, nello Stato federale può prendere forma un

popolo pluralistico, quello che gli svizzeri chiamano «popolo federale», ossia un popolo di nazioni.

4. Per terminare l'analisi della natura dello Stato federale può essere utile uno schizzo storico dell'evoluzione delle forme del governo democratico. All'inizio l'esperienza democratica si è manifestata nella forma della democrazia diretta. In essa tutto il popolo doveva raccogliersi nella piazza, l'agorà, per deliberare, e di conseguenza il suo limite territoriale era fissato dalle dimensioni di una città. Essendo questo limite insuperabile, questa forma ha dato necessariamente origine a gruppi umani chiusi e bellicosi, come dimostra la storia travagliata delle guerre tra le città-Stato greche.

Il meccanismo rappresentativo ha permesso di estendere il governo democratico a vasti insiemi di città, di dar vita alle nazioni moderne. La rappresentanza unitaria, comunque, ha anch'essa dei limiti territoriali. Essa non può consentire l'unificazione di un intero continente, perché non è in grado di adeguarsi alle molteplici differenze sociali che inevitabilmente esistono in Stati più vasti delle moderne nazioni. Anche il meccanismo rappresentativo, quindi, dà luogo a gruppi umani chiusi e bellicosi.

Il governo federale, invece, con lo sdoppiamento della rappresentanza può unificare insiemi molto vasti, continentali, può costituire il governo non più di singole nazioni ma di insiemi di nazioni, e almeno in teoria può estendersi all'intera umanità, perché lo sdoppiamento della rappresentanza permette di governare una comunità di ampiezza praticamente illimitata. L'America del Nord della fine del 1700 era in pratica più grande di quanto non sia oggi il mondo intero, se si tiene conto dell'evoluzione dei mezzi di comunicazione; eppure il sistema federale ha saputo, in un'epoca precedente l'industrializzazione, unificare l'intero continente. Da tutto ciò appare chiaramente come la struttura federale sia l'unica capace di attuare l'unificazione politica del genere umano, e di realizzare in questo modo pienamente il valore della pace.

### *L'aspetto storico-sociale*

1. Veniamo ora ad analizzare il terzo aspetto che caratterizza il comportamento federalista, quello storico-sociale. Si tratta di un aspetto essenziale perché ogni comportamento umano che dà luogo a una certa organizzazione dei rapporti politici non può ma-

nifestarsi senza che ci sia nella società e in una certa fase storica una base che permetta la sua diffusione e il suo consolidamento.

L'attuale fase della storia americana del resto solleva problemi che possono fornirci indicazioni relative a questo aspetto. Il governo federale è manifestamente in declino negli Stati Uniti. Essi si stanno rapidamente avviando ad assumere la struttura di uno Stato unitario e fortemente centralizzato. Questo processo urta contro le tradizioni consolidate e la psicologia degli americani, e ciò spiega come una politica come quella di Goldwater, che tra i temi della sua campagna ha dato grande rilievo alla difesa dell'autonomia degli Stati, abbia trovato una base nell'opinione pubblica. Ciò fa sorgere spontanea una domanda: perché la Federazione americana ha potuto nascere e prosperare mantenendo intatta la sua struttura per un secolo e mezzo, e perché ora è in declino? La risposta a questa domanda non si può trovare nel comportamento federalista in sé stesso, ma va cercata mettendo a confronto la società americana di allora, che ha condizionato il funzionamento del meccanismo federale, e la società americana di oggi, che ne condiziona il declino.

L'osservazione fondamentale che va fatta a questo proposito è che durante la guerra di indipendenza, che avrebbe sancito il distacco degli americani dalla Corona inglese, si era sviluppata una unità americana di fatto. Di fatto, perché dal punto di vista statale vi era divisione: le tredici colonie, sottrattesi al controllo esercitato su di loro dalla Gran Bretagna, avevano acquistato un'autonomia assoluta ed erano divenute veri e propri Stati sovrani.

Quale era la base di questa unità di fatto? Essa era indubbiamente in parte legata a fattori geografici, cioè alla relativa vicinanza dei tredici Stati tra di loro e alle caratteristiche simili dei loro territori; in parte va rintracciata nello stadio di sviluppo dei rapporti materiali della produzione, che spingevano verso la creazione di una rete di rapporti economici estendenti al di là del territorio di ogni singolo Stato. Ma questi due fattori, da soli, avrebbero creato un'unità estremamente debole – tenuto conto soprattutto del fatto che in quell'epoca l'industrializzazione era soltanto ai suoi inizi e le comunicazioni non erano ancora molto sviluppate – se non fosse intervenuta un'altra, determinante, spinta unitaria: quella costituita dalla guerra, dalla comune lotta contro l'Inghilterra, che contribuì potentemente a rafforzare negli americani il sentimento di essere legati da un comune destino.

Questo sentimento comune non era però abbastanza forte per distruggere negli americani l'altro lealismo, quello che li legava al loro Stato particolare. Anzi, questo secondo sentimento di appartenenza era più forte del primo perché era alimentato dalle diverse tradizioni proprie delle singole ex-colonie, e perché le singole ex-colonie potevano tenere legati a sé i loro cittadini inserendoli in un apparato statale nel cui quadro si svolgeva la lotta politica, mentre il lealismo verso la più vasta comunità americana non era sostenuto da alcuna istituzione dotata di potere reale.

Nell'America del Nord si era creata una situazione del tutto eccezionale per quanto riguarda il sentimento di appartenenza dei cittadini: nell'animo degli americani vi era una specie di bipolarità, il loro lealismo era cioè diviso tra l'intera comunità americana e il loro singolo Stato, e i due sentimenti si bilanciavano. Questo dava luogo ad una società complessa, una società di americani all'interno della quale c'erano ancora le società formate dai cittadini dei singoli Stati. Una società, quindi, attraversata non solo dalle normali divisioni a base economica (produttori, consumatori, lavoratori, padroni ecc.), ma anche da divisioni a base territoriale. Essa può essere definita società federale e il popolo che la costituisce può a sua volta essere definito popolo federale.

È importante notare, a latere, che questo bipolarismo a base sociale radicato in ciascun individuo non deve essere confuso con il fatto che ogni uomo appartiene contemporaneamente a più cerchi sociali: io appartengo a Pavia, all'Università, alla Lombardia, allo Stato italiano. Infatti, tra questi cerchi sociali non esiste un equilibrio, perché uno di essi, quello corrispondente allo Stato italiano, è assolutamente dominante: ogniqualvolta si manifesta un contrasto tra il fatto che sono pavese, universitario, lombardo, ed il fatto che sono italiano, finché l'Italia resta uno Stato sovrano, è il cerchio italiano che prende il sopravvento. E se voglio evitare che questo succeda, devo andare, entro certi limiti, contro il diritto, che mi impone di mettere l'Italia davanti a tutto.

A partire da queste considerazioni si può trarre una prima conclusione: lo Stato federale ha potuto nascere, mantenersi e vivere per più di cento anni, dando una vita libera ed espansiva agli americani, perché vi era nei cittadini, nella società, una bipolarizzazione del lealismo, che permetteva il funzionamento di questo delicato meccanismo. Il bipolarismo sociale a base territoriale è dunque un «comportamento» che caratterizza il federalismo.

2. Quanto detto fin qui dà una prima idea dei comportamenti umani che si manifestano in un'area pluristatale ogniqualvolta in essa si creano le condizioni che abbiamo visto. Ma per poter definire in modo sufficientemente preciso le caratteristiche della società federale bisogna mettere in luce anche le condizioni che ne impediscono o ne ostacolano lo sviluppo.

La società federale è caratterizzata, come si è visto, dalla bipolarizzazione del lealismo dei cittadini. Ora, lo sviluppo di una situazione di questo genere è ostacolato in modo assoluto dalla presenza di due condizioni, una di natura sociale e una di natura politica. La prima è costituita dall'esistenza di una lotta tra classi antagonistiche. La ragione di questa incompatibilità è chiara: la società federale si sviluppa dove esistono divisioni sociali a base territoriale sufficientemente forti per mantenere un equilibrio tra i due poli del lealismo dei cittadini. Bisogna cioè che il lealismo del cittadino verso lo Stato di New York, per esempio, sia sufficientemente forte da controbilanciare il suo lealismo verso gli Stati Uniti. Ma se nello Stato di New York fosse in atto una lotta fra classi antagoniste, questa distruggerebbe inevitabilmente il lealismo dei cittadini nei confronti della loro comunità territoriale, perché creerebbe profonde divisioni che attraverserebbero l'intera nazione, dando luogo a uno spartiacque sociale che metterebbe in contrasto tra loro i membri della stessa comunità e unirebbe, nella comune battaglia, i membri di comunità diverse. Il bipolarismo tipico del comportamento federalista quindi scomparirebbe, verrebbe a mancare la base sociale degli Stati federati, la fonte del loro potere, e quindi la possibilità di controbilanciare il potere del governo centrale.

L'altro ostacolo assoluto è la potenza militare. Laddove uno Stato si trovi nella necessità di mantenere o aumentare la propria potenza militare, esso subisce un processo di centralizzazione del potere. Ne consegue che il lealismo verso le piccole comunità, quelle che non dispongono dell'apparato militare, scompare, le piccole comunità stesse di fatto scompaiono, e viene a mancare quel carattere multipolare che è tipico della società federale. La ragione di tutto ciò è evidente: quando uno Stato è esposto, nella politica internazionale, al continuo pericolo di guerra, e per fronteggiarlo deve mantenere un forte apparato militare, la difesa della vita, del destino e degli interessi dei cittadini e delle loro famiglie non può essere assicurata che dall'insieme e dalla sua po-

tenza, non dalla piccola comunità disarmata, che quindi perde gran parte della sua importanza e della sua capacità di suscitare il lealismo dei cittadini.

Da tutto ciò si può concludere che il federalismo, come comportamento normale in situazioni normali, può svilupparsi quando è superata la divisione della società in classi antagoniste e la divisione dell'umanità in nazioni antagoniste. Se teniamo presenti questi due ostacoli, e le conseguenze che se ne possono trarre, possiamo comprendere le ragioni che hanno fatto sì che negli Stati Uniti si sia potuta compiere una esperienza federalista, seppure limitata e imperfetta; e possiamo prefigurare la situazione storica nella quale il federalismo potrà affermarsi in modo stabile e definitivo fra gli uomini.

Per quanto riguarda il primo caso, possiamo ricordare che negli Stati Uniti (almeno fino a un certo punto della loro storia) si sono manifestate due situazioni eccezionali. Da un lato una forte attenuazione della lotta di classe, dovuta al fatto che la remunerazione del lavoro è sempre stata più alta che in Europa, in quanto la disponibilità di distese sterminate di terre libere richiamava incessantemente forze di lavoro dai centri urbani dell'Est, frenando la formazione di un grande proletariato urbano organizzato. A ciò si aggiunga, d'altro lato, che negli Usa il pionierismo svolgeva anche la funzione di attirare le energie popolari più esuberanti e coraggiose, quelle che in Europa trovavano il loro sfogo naturale nell'agitazione proletaria. Queste due caratteristiche della storia economica dell'America spiegano dunque l'attenuazione della lotta di classe e il fatto che in America il socialismo, in quanto coscienza, in quanto teoria, in quanto partito politico non si è sviluppato. Ciò ha permesso la formazione del bipolarismo sociale di cui si è parlato: i cittadini dello Stato di New York hanno potuto mantenere sempre una certa solidarietà tra di loro al di sopra delle classi, che non si contrastavano in maniera altrettanto forte che in Europa; e mantenere quindi un forte lealismo territoriale verso il loro Stato.

La stessa attenuazione si è verificata nel campo militare. Gli Stati Uniti hanno beneficiato (fino alla scoperta dei più moderni mezzi di distruzione, che sono in grado di raggiungere qualsiasi punto del globo) di una situazione insulare. Essi confinavano con Stati pressoché inesistenti dal punto di vista militare: il Messico e il Canada, ed erano separati dall'Europa dall'Atlantico. La sicurezza dell'America era quindi garantita senza un esercito, senza la coscrizione ob-

bligatoria, senza tutto ciò che caratterizza uno Stato di tradizioni militariste. Per garantire la sicurezza dei cittadini era sufficiente la marina, mentre l'equilibrio europeo era garantito dalla flotta inglese. Per questo gli Stati Uniti rimasero a lungo praticamente estranei alla vita politica internazionale, quantomeno nei suoi aspetti militari. Ciò fece sorgere una particolare filosofia pubblica: l'isolazionismo, e con l'isolazionismo l'idea che gli americani avessero una particolare propensione a gestire i rapporti internazionali non tanto sulla base del confronto di potenza bensì con il diritto e il dialogo. Il che era evidentemente falso, perché si imputava un comportamento richiesto dalla ragion di potere degli Stati Uniti, determinata dalla loro posizione geografica, alla natura degli americani.

L'analisi che precede permette anche di spiegare perché l'esperienza federale che si è sviluppata negli Stati Uniti è stata precaria e limitata. Precaria perché i vantaggi della situazione insulare sono stati annullati dal moderno sviluppo degli armamenti e dei mezzi di comunicazione. Ciò ha avuto come conseguenze il progressivo coinvolgimento degli Stati Uniti nella lotta politica mondiale, lo sviluppo di un potente apparato militare e l'introduzione della coscrizione militare obbligatoria. Tutto ciò ha inevitabilmente prodotto una progressiva concentrazione del potere nelle mani del governo di Washington e il conseguente progressivo svuotamento delle istituzioni federali. Limitata, perché negli Stati Uniti il federalismo, introdotto in un certo senso prematuramente dal punto di vista storico, non è stato veramente il governo di una società di nazioni consolidate.

La natura incerta del popolo americano ha fatto sì che fino ad oggi non si sia ancora chiaramente capito che una delle caratteristiche fondamentali dello Stato federale è quella di essere il governo di una società di nazioni e ha ovviamente facilitato la trasformazione degli Stati Uniti in uno Stato burocratico e accentrato, e del popolo americano in una vera e propria nazione in senso europeo.

Ma la concezione che si può sviluppare a partire dall'esame degli ostacoli che impediscono la nascita, la diffusione e il consolidamento del comportamento federalista ci permette, oltre che di comprendere le esperienze federaliste precarie e limitate finora realizzate, anche di situare nello sviluppo storico il federalismo nella sua forma completa e definitiva. Basta applicare quello che abbiamo detto: se non c'è bipolarismo negli individui finché non

si è superato il conflitto fra classi antagoniste e finché non si sono superati i conflitti fra nazioni antagoniste, ne consegue che il federalismo, nella sua forma piena e definitiva, potrà manifestarsi solo a livello mondiale, mentre a livello regionale esso potrà manifestarsi solo in forme imperfette.

Col federalismo nella sua forma perfetta si potranno pienamente manifestare da una parte il cosmopolitismo e dall'altra il comunitarismo, che cesseranno di essere dei semplici ideali di pochi per divenire vere forze sociali. I cosmopoliti sono sempre esistiti. Il cosmopolitismo è una filosofia, è un atteggiamento dello spirito che è cominciata con lo stoicismo. Ci sono sempre stati nel corso della storia dei grandi spiriti che hanno saputo nel loro pensiero superare le divisioni fra le genti; la stessa esperienza religiosa cristiana è un'esperienza cosmopolita. Ma il cosmopolitismo non è mai divenuto una potenza sociale: esso è stato soltanto l'ideale di pochi uomini che hanno anticipato il futuro.

Analogo discorso si può fare per il comunitarismo. Ci sono sempre stati uomini che hanno compreso la natura della comunità e che si sono battuti per trasformare le loro società in comunità reali. L'ultima grande corrente culturale che ha espresso questo stato d'animo è stato il personalismo, che si proponeva di trasformare l'uomo attuale, in lotta con l'altro uomo, in un uomo che è fratello per l'altro uomo, allargando l'ambito normale dell'esercizio della moralità dalla famiglia (che nelle società attuali è l'unico cerchio sociale in cui i rapporti umani sono improntati all'amore e al rispetto reciproco) ad un cerchio più vasto, la comunità. Oggi le città, anche quelle piccole, che costituirebbero il terreno ideale per lo sviluppo di un'esperienza comunitaria, di fatto non sono vere comunità, in cui tutti gli uomini sono delle persone – nel senso di Mounier – e in cui tutti considerano i loro simili come fini. Ma se pensiamo a una situazione in cui tutti i possibili contrasti sono regolati dal diritto, perché esso ha ormai una applicazione universale, in cui quindi lo Stato, l'autorità, la religione non legittimano la violenza, possiamo intravedere una vera possibilità di attuazione dell'ideale comunitario, la sua trasformazione in una forza operante nella società.

Trascrizione di una conferenza tenuta presumibilmente nel 1962. Il testo è stato rivisto e corretto in parte dallo stesso Albertini. Pubblicato in «Il Federalista», XLII (2000), n. 2.