

Mario Albertini

Tutti gli scritti

II. 1956-1957

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

Scienza e tecnica del federalismo

La Casa editrice Presses Universitaires de France ha recentemente pubblicato un volume dedicato a un corso di studi sul federalismo inaugurando nel contempo una collezione intrapresa sotto l'alto patronato del ministero francese dell'educazione. Merita conto innanzitutto di dire qualcosa su questi corsi. La direzione generale dell'insegnamento superiore ha inteso realizzare, con questo tipo di corsi, dei Centri di studi superiori specializzati, allo scopo di sviluppare un insegnamento di specializzazione e di introduzione alla ricerca. Ciò, tanto a vantaggio dei professori, liberati in tal caso dalla servitù dei programmi normali, quanto a vantaggio degli studenti, che vengono immessi nel vivo della trattazione critica, aperta alla ricerca, di un problema ben determinato. Garantisce questi risultati l'estrema libertà di questi Centri, che non sono legati ad alcuna costituzione stabile né per i docenti, né per gli studenti, né per la sede, né per i programmi ed i problemi.

Il corso che ha dato origine a questo volume (ed iniziato appunto la collezione «Bibliothèque des Centres d'Etudes supérieures spécialisés») è stato tenuto all'Istituto di studi giuridici di Nizza per conto della Facoltà di diritto dell'Università di Aix-en-Provence, che aveva ricevuto l'incarico di organizzare questa prima esperienza. Fu tenuto tra il 19 luglio ed il 21 agosto 1954 da 18 docenti, per la maggior parte professori dei vari istituti di diritto e di scienze politiche francesi, ma senza esclusione di professori stranieri (figurano quali docenti un professore greco, uno americano ed uno svizzero) o di personalità non universitarie ma competenti. Gli allievi erano 51 francesi e 13 stranieri. Più della metà di costoro avevano fruito di una borsa.

È matura l'idea federalista?

Questa esperienza, ora giudicabile dai saggi raccolti nel volume, deve dirsi senz'altro positiva. Positiva anche se, nel caso in questione, non ci si può certo dichiarare soddisfatti della analisi del federalismo contenuta in queste lezioni. Proprio questa constatazione, al contrario, serve a mostrare uno dei lati interessanti ed insieme utili dell'iniziativa. Essa infatti può servire a puntualizzare lo stato degli studi su una questione specifica, perché obbliga i vari canali separati della cultura specializzata (universitari, esperti ecc.) ad una prospezione comune, e con la pubblicazione in volume dei risultati porta questa prospezione di fronte a tutta la cultura del paese, che può così rendersi conto della sua maturità nei confronti del problema preso in esame. Evidentemente questa cosa può risultare di grande utilità, soprattutto nel dominio politico e sociale, non solo perché aiuta a rompere le cristallizzazioni della specializzazione, del lavoro degli esperti (che affrontano un problema circoscritto ma da un punto di vista specializzato, mentre i problemi politici e sociali esigono, nella pratica, capacità di intervento globale), ma perché insieme segna ciò che è fatto e ciò che resta da fare per portare a piena maturità teorica una questione, ciò che si può ottenere tenuto conto della situazione obiettivamente messa in luce ecc.

Una concezione federalista troppo «generale»

Detto ciò dell'iniziativa, converrà dire qualcosa di questo corso, cioè del volume. Esso è diviso in due parti: «la scienza del federalismo» e «la tecnica del federalismo». La prima parte contiene i seguenti contributi: di Gaston Berger *Introduzione psicologica e filosofica ai problemi del federalismo*, di Georges Vedel *Le grandi correnti del pensiero politico e il federalismo*, di J.-J. Chevallier *Il federalismo di Proudhon e dei suoi discepoli*, di Alexandre Marc *Storia delle idee e dei Movimenti federalisti dopo la prima guerra mondiale*, di Maurice Duverger *I partiti politici e il federalismo in Europa*. La seconda parte contiene i seguenti contributi: di Charles Durand *Lo Stato federale nel diritto positivo*, di Georges Ténékidès *Il federalismo greco dal V al III secolo a.C.*, di

André Mathiot *Il federalismo negli Stati Uniti*, di Jean Sigmann *Le applicazioni del federalismo in Germania, specialmente dopo il 1945*, di Michel-Henri Fabre *La unione francese*, di Paul Reuter *La comunità europea del carbone e dell'acciaio*, di Robert Pelloux *Il federalismo europeo*.

La prima impressione che si riceve dalla lettura del libro in questione, impressione che viene confermata dalla bibliografia essenziale raccolta alla fine, è che la cultura francese, costretta a pronunziarsi sul federalismo, abbia fatto qualcosa come cercare la luna nel pozzo. Nel mondo evidentemente il federalismo c'è, perché vivono delle federazioni: prima, e massima, quella degli Stati Uniti d'America. Ma con la caratteristica ottica deformata degli europei, questi francesi hanno cercato il federalismo in Europa, cioè l'hanno cercato dove non c'è, ed allora hanno investito, con la presunta guida di una concezione «generale» del federalismo (una specie di filosofia, o visione della realtà) delle questioni ben poco pertinenti come i rapporti del federalismo con la psicologia, con la filosofia. Oppure si sono messi alla ricerca del federalismo nelle dottrine dei partiti, o, peggio, nella pratica dei partiti, senza tener presente lo stadio estremamente labile delle «dottrine» dei partiti, nei quali vivono soltanto le teorie ed i programmi che possono divenire azioni pratiche nella gestione del potere, o nel tentativo di giungere alla gestione del potere. La cosa, infine, è curiosamente mostrata proprio in questo volume dal saggio sul «federalismo in Germania», dove l'autore mette in luce come Adenauer, personalmente antiunitario, e Schumacher (poi Ollenhauer) teoricamente antifederalista, si siano battuti il primo contro, ed il secondo per, i presunti elementi federalisti (in realtà soltanto decentralisti) della Costituzione tedesca ogni volta che la necessità dell'equilibrio della bilancia del potere li abbia costretti.

Le convenzioni federaliste

Stante questa ispirazione globale del corso non è casuale il fatto che gli unici saggi utili stiano nella seconda parte del volume, quella compresa sotto l'indicazione «tecnica del federalismo», costretta da questa visuale ad occuparsi davvero di federazioni. Ed escludendo, in questa parte, i rinnovati viaggi nella

luna, quali il federalismo in Grecia, in Germania, nell'Unione francese. Il contributo centrale di questa parte è il lungo saggio di Mathiot (67 pp.) sul federalismo americano. Si potrebbe rimproverare l'interpretazione di qualche dato, quale quello, ad es., della pura casualità della Convenzione di Annapolis, convocata per questioni di commercio sul Potomac, che diede invece origine alla Convenzione di Filadelfia, una vera Costituente federale. Garosci ha esattamente dimostrato che la Convenzione di Annapolis fu deliberatamente sfruttata da pochi uomini che sapevano quello che volevano e che stavano cercando di creare la occasione nella quale realizzare il loro programma. D'altronde lo stesso Mathiot scrive esplicitamente che l'unione federale, che cozzava contro varie divergenze di interessi e di tradizioni, fu realizzata proprio per «la volontà di qualche uomo». Eccezion fatta per rilievi di questo genere, che fuoriescono d'altronde dal problema esaminato nel saggio, bisogna dire che l'autore è penetrato con mano sicura nel funzionamento della Federazione americana, lo ha descritto con perspicacia, ed ha dato un contributo intelligente al più grosso problema teorico di quella Federazione: la trasformazione dei rapporti tra le istituzioni federali e quelle statali.

Un altro problema storico particolare, tratto dal saggio del Mathiot, può introdurre la questione fondamentale, quella stessa dell'ottica necessaria per esaminare la costellazione di dati, di idee, di esperienze solitamente comprese nel nome federalismo, allo scopo di occuparsene seriamente. Mathiot distingue, propriamente secondo i fatti ma impropriamente secondo la loro natura profonda, le tre correnti della Convenzione di Filadelfia, che risolse il problema della disgregazione della Confederazione con la quale le colonie avevano combattuto la guerra di indipendenza realizzando la Federazione, con i nomi di nazionalisti (maggiore esponente Hamilton) attribuito ai sostenitori di un governo unitario; di federalisti, attribuito ai sostenitori del rafforzamento degli articoli confederali; di unionisti, attribuito alla corrente intermedia. In realtà, se si pigliano gli atteggiamenti di questi uomini all'inizio della loro avventura, le cose stavano press'a poco così (tenuto conto che qualunque classificazione è sempre una schematizzazione). Ma vista teoricamente la Convenzione di Filadelfia fu una discussione sul modo di organizzare il potere politico in una situazione reale, quella dell'esistenza di tredici Stati

praticamente separati, avendo come obiettivo un governo comune.

La pressione era quella dei problemi sul tappeto e delle volontà politiche in gioco; e non è a caso che il più consapevole protagonista di quella battaglia, Hamilton, fosse in partenza su una posizione «nazionalista», cioè sostenitore di un governo forte ed unitario. Di fatto, l'obiettivo da raggiungere era in certo senso quello; e ciò che deve essere messo in prima luce per intendere qualunque problema di federalismo è che prima del 1787 non esistette mai né la realtà né la formula istituzionale del federalismo. Quindi queste tre denominazioni non vanno rapportate al momento nel quale lo schema federalista era ancora da inventare, ma al momento nel quale esso fu realizzato. Di quel momento esiste un documento importantissimo, il *Federalist*. Chi lo legga può constatare che Hamilton, che ebbe una acuta coscienza del problema da risolvere, fu anche quello che ebbe la massima coscienza del fatto istituzionale avvenuto.

Una soluzione del problema del potere politico

Riflettendo su queste cose, si possono cavare i seguenti orientamenti: 1) il federalismo è una soluzione del problema del potere politico (la prova a rovescio si ha in questo stesso volume: nel saggio che si occupa del federalismo in Grecia, l'ottica dell'argomento costringe l'autore a dire una sciocchezza di questo genere: «in tutte le alleanze c'è certamente un embrione di federalismo»). Infatti tutti i tentativi di associazione fra Stati fallirono proprio perché non risolsero il problema del potere; il primo che riuscì e ci ha dato il modello teorico della federazione, fu quello che lo risolse; 2) oggi esiste una confusione enorme circa il significato del nome federalismo: principale, quella che nasce dalle sue implicazioni autonomistiche, che vengono esaminate in sé, senza riferimento alla questione del potere, e con riferimento invece ad assurde visioni del mondo, a filosofie da dilettanti. Si può certo dire, se si vuole schematizzare la storia dell'uomo, che il federalismo è una tappa nella lotta della democrazia contro la ragion di Stato, e questo è l'elemento di verità colto da questi orientamenti; ma una tappa nel senso che diminuisce la carica della ragion di Stato ed

aumenta quella della democrazia¹. L'orientamento del libro che abbiamo segnalato è questo, ed il suo asse è Proudhon; ma su questa strada si coltivano delle illusioni, non si esercita né il pensiero né l'azione.

Recensione di Université d'Aix-Marseille, Centre de sciences politiques de l'Institut d'études juridiques de Nice, *Federalisme*, Parigi, Presses Universitaires de France, 1956. In «Il Mercurio», III (28 luglio 1956), n. 113.

¹ [In una lettera ad Andrea Chiti-Batelli del 28 agosto 1956, Albertini segnala che a questo punto la redazione della rivista ha tagliato le seguenti parole: «... non nel senso che toglie di mezzo addirittura il peso del potere, e riduce l'organizzazione politica della società umana all'idillio di una celestiale armonia».]