

Mario Albertini

Tutti gli scritti

II. 1956-1957

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

La federazione

La confusione dei significati

Un volume di saggi sul federalismo apparso qualche anno fa¹ riconferma la necessità di mettere un po' d'ordine in questo dominio, che resta ancora estremamente confuso. Con il nome di *federazione* si intendono oggi le cose più disparate: tanto che, mentre è facile e ovvio dire che «federazione» è un sinonimo di «Stato federale» (un particolare tipo di organizzazione politica), meno facile è stabilire se possa essere qualche cosa d'altro, e capire perché, nel volume citato, ci siano saggi che si occupano del federalismo nella politica interna e nella politica internazionale, nella Grecia classica, nelle grandi correnti storiche del pensiero politico europeo, nella Unione francese, o addirittura nella natura umana. In tali saggi evidentemente il federalismo non è concepito in rapporto con un tipo di Stato perché il contesto è a volta a volta la sociologia, il diritto o la filosofia e non la scienza politica, e perché si parla persino dell'esistenza di *dosi* di «federalismo» in ciascuno di questi campi, e nell'evoluzione storica delle idee politiche. Il che comporta il negare che il federalismo corrisponda ad un tipo particolare di organizzazione dello Stato, perché allora si dovrebbe semplicemente constatare, ad esempio, che né nella Grecia classica, né nell'Europa moderna (salvo la Svizzera), il federalismo esiste.

È dunque pregiudiziale la questione dell'uso delle parole *federazione*, *federalismo* ecc. Naturalmente non si tratta soltanto di elencare i diversi significati di queste parole. Si tratta invece di vedere, tra questi significati, se ce ne sono di specifici e rilevanti. Nella sua accezione generica la parola *federazione* è poco più di

¹ Gaston Berger e altri, *Le fédéralisme*, Parigi, 1956, p. 410.

un sinonimo di *associazione*. Pertanto essa è mezzo per una classificazione che non riguarda la scienza politica; perché ogni fatto è un fatto associativo, quindi l'intelligenza della politica richiede l'individuazione di tipi e modi dell'associare, appunto, se ci sono significati rilevanti e specifici. Qui la questione ha un senso preciso. In questa prospettiva se un nome non classifica un oggetto o un metodo ben distinguibili da altri oggetti o metodi, non solo non ha utilità alcuna, ma è addirittura dannoso, perché orienta il pensiero imprecisamente, e lo indirizza verso un oggetto o un metodo i quali, non essendo definiti, possono stare confusi insieme ad altri oggetti o metodi. Per orientarsi nella selva di oggetti e metodi che circolano nella vita politica e culturale con la parola *federalismo*, e che, in particolare, ci vengono implicitamente proposti dai saggi citati, è necessario un approccio chiaramente formulato allo scopo di seguire il filo conduttore della questione.

Un precedente storico

Per delimitare con rigore questa discussione, credo che sia necessario partire dal fatto storico che ha visto nascere il federalismo. Come è noto, dal 1778 al 1788, l'Unione degli Stati nordamericani si basò sugli *Articles of Confederation*. Nel 1788 l'Unione mutò tali ordinamenti, ed istituì quelli oggi ancora esistenti. L'organo dell'associazione del 1778 era un Congresso composto di delegati degli Stati, revocabili ad ogni momento dagli Stati che li avevano nominati. Formalmente, il Congresso aveva vaste attribuzioni: guerra, relazioni internazionali, trattati, leva dell'esercito, organizzazione della flotta. Ma non aveva né veri organi esecutivi, né organi giudiziari. Poteva decretare la leva dell'esercito, ma il reclutamento dei soldati stava nella mani degli Stati; poteva gestire un fondo comune, ma chi poteva votare e riscuotere tasse erano gli Stati. Il Congresso poteva pertanto fissare le quote di uomini e di denaro; ma per averle, doveva chiederle agli Stati. Con tale organizzazione comune, durante la guerra accadde che «gli Stati che si trovavano vicini al fronte bellico, spinti dall'istinto di conservazione, fecero sforzi inauditi, superiori anche alle proprie possibilità, per poter fornire le quote assegnate; mentre quelli lontani furono, per la maggior parte, tanto negligenti quanto gli altri

erano stati solerti»². La solidarietà fece difetto tanto per la messa a disposizione di soldati, quanto per la consegna del denaro. Dopo la fine della guerra, venuto a mancare l'incentivo alla solidarietà prodotto dall'offesa dell'esercito avversario, la situazione naturalmente peggiorò. Nel 1787 nessuno Stato aveva ancora pagato le quote dell'anno precedente: l'Unione andava disgregandosi perché era fondata, come disse Washington, su un nodo di sabbia.

Durante tutta la vita del Congresso continentale ci furono vari tentativi di dare qualche risposta a questa crisi. Ma la soluzione non venne dal Congresso, perché esso era composto di delegati delle legislature degli Stati, cioè di uomini politici che subivano fatalmente la spinta degli organi nei quali si cristallizzavano gli interessi particolaristici degli Stati. La soluzione venne dalla Convenzione di Annapolis, che decise di convocare la Convenzione di Filadelfia, la quale fu una vera Costituente perché fondò una costituzione del tutto nuova.

Conviene considerare le posizioni che si affrontarono nella Convenzione di Filadelfia. Seguendo un diffuso modo di vedere, il Mathiot dice che la riunione era divisa in tre correnti, secondo le tre soluzioni proposte per risolvere la crisi. La corrente dei *nazionalisti*, sostenitori di un governo unitario; quella dei *federalisti*, sostenitori del rafforzamento degli *Articles of Confederation*, e quella degli *unionisti*, sostenitori della posizione intermedia³. In effetti, all'inizio di quella straordinaria avventura, gli uomini ed i progetti potrebbero essere indicati, press'a poco, con tali nomi, tenuto conto del fatto che una classificazione è sempre schematica e perciò perde qualcosa della singolarità del fatto storico, se il fraintendimento non stesse proprio nella classificazione ricavata dalle soluzioni inizialmente prospettate. Accettandola, si perderebbe di vista la natura politica della Convenzione, che dovette affrontare e discutere un problema mai fino ad allora risolto: il problema della organizzazione di un vero potere politico comune nell'area di tredici Stati praticamente separati mantenendo gli Stati e realizzando l'unità. Non è casuale che il più consapevole protago-

² Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, *The Federalist*. Le citazioni si riferiscono all'edizione inglese di Max Beloff, Oxford, 1948. Per il passo in questione v. p. 104.

³ *Le fédéralisme*, cit., pp. 248-9.

nista di quelle vicende, Alexander Hamilton, fosse in partenza su una posizione *nazionalista*, cioè sostenitore di un governo forte ed unitario. Perché l'obiettivo da raggiungere era quello.

Ma ciò complica le cose. Per intendere e discutere il federalismo, bisogna tener presente che prima del 1788 non esistette mai né la realtà politica, né la formula istituzionale, di una unione di Stati dotata di efficace potere comune. Di conseguenza le denominazioni delle correnti di Filadelfia non devono essere tratte da un momento storico, quello dell'apertura della Convenzione, nel quale lo schema federalista non esisteva; ma devono essere riferite al momento nel quale esso fu elaborato, e perciò cominciò a vivere nella realtà politica, e nella coscienza di alcuni uomini. Abbiamo un documento estremamente importante, per saggiare la proprietà di quel fatto storico: il *Federalist*. Studiandolo, si constata che Hamilton, l'uomo che ebbe una acuta coscienza della natura del problema da risolvere, fu anche colui che ebbe la massima coscienza riflessa del fatto istituzionale avvenuto. Un breve esame del *Federalist*, da questo punto di vista, si impone. Fatto questo esame, che permetterà di valutare se c'è, e quale è, l'oggetto preciso al quale convenga lasciare il nome di federazione, si potrà tornare al problema della sua natura.

Il buongoverno secondo Hamilton

La partecipazione di Hamilton alla Convenzione di Filadelfia fu caratterizzata da una violenta presa di posizione in favore di uno Stato del tutto unitario e di un governo forte. Egli propose una Assemblea popolare a durata triennale, un Senato eletto a vita da elettori scelti all'uopo dal popolo, un governatore eletto a vita dagli stessi elettori di secondo grado del Senato. Nel progetto di Hamilton non c'era posto per l'autonomia degli Stati. Le loro leggi avrebbero dovuto essere totalmente annullate ogni volta che si fosse presentato un contrasto con le leggi dell'Unione. Per garantire la possibilità di renderle nulle, i governatori degli Stati dovevano possedere il diritto di veto sulle legislature. E per garantire la fedeltà dei governatori all'Unione, Hamilton proponeva che fossero nominati dal governatore degli Stati Uniti.

In tal modo Hamilton, che di fronte ad un fine valutava sempre i mezzi, garantiva la solidità dell'Unione. Ma buttava a

mare l'autonomia degli Stati. Naturalmente il suo progetto non fu preso come base di discussione ed egli, tornato a Filadelfia negli ultimi giorni, sostenne il compromesso che stava uscendo dalla Convenzione, e prese poi l'iniziativa di scrivere con James Madison e John Jay il *Federalist* per difenderlo nella difficile lotta politica della ratifica. Ciò non bastò a spegnere la leggenda di un Hamilton monarchico, leggenda sostenuta anche dalla sua presa di posizione a Filadelfia. In realtà, come Aldo Garosci dimostra con persuasiva efficacia, la sua preoccupazione era un'altra⁴. Egli era mosso dal suo pensiero dominante, quello di un governo forte atto ad assicurare la circolazione della libertà. «L'energia nell'esecutivo è un carattere-guida nella definizione del buongoverno», dirà nel *Federalist*, polemizzando giustamente con coloro che identificano il governo debole con la democrazia. Per Hamilton è indubitabile che un governo debole non significa democrazia ma malgoverno. Non solo, è documentato⁵ che egli pensava che il sistema rappresentativo puro corre il rischio della tirannide dei pochi o della demagogia dei molti, forme di governo non solo oppressive ma anche instabili, deboli. Per questa ragione riteneva necessario un *freno* tra il potere dei molti e quello dei pochi, un monarca.

Nella sua ispirazione fondamentale il pensiero di Hamilton era quello classico di Polibio del governo misto dove il principio monarchico, quello aristocratico, e quello democratico, convivono in un sistema articolato atto ad impedire la degenerazione tirannica del potere dei pochi, e quella demagogica del potere dei molti, nella lezione moderna di Montesquieu molto diffusa dai *Commentari* di Blackstone. Qui sta lo Hamilton monarchico. Secondo il modo di vedere in questione il sistema monarchico inglese stabilizzava la libertà del sistema rappresentativo. L'ammirazione di Hamilton per la monarchia inglese è l'ammirazione per questa funzione politica, che egli cercò di realizzare con la proposta del magistrato a vita. Accusato di spirito monarchico, egli reagì negando che il magistrato da lui proposto fosse tirannico perché monarchico. In realtà, accusatori ed accusato parlavano

⁴ Aldo Garosci, *Il pensiero politico degli autori del Federalist*, Milano, 1954, pp. 205-6.

⁵ *Records of the Federal Convention of 1788* a cura di Max Farrand, New Haven, 1911, I, pp. 287-9.

due linguaggi diversi. L'accusato, pensoso dei mezzi e delle funzioni politiche, non poteva essere influenzato, come gli accusatori, dai riflessi provocati dall'alone emotivo del nome monarca. A ragione, egli considerava funzioni politiche, e pertanto disse: «Monarca è un termine indefinito. Esso non designa né il grado né la funzione del potere». Giustamente, perlomeno sul piano teorico, egli pretendeva un giudizio sulla cosa: il grado e la funzione di un potere nel contesto di altri poteri; e non sul nome.

Il buongoverno e la costituzione federale americana

Il riferimento allo stato d'animo di Hamilton a Filadelfia è illuminante per una retta interpretazione del *Federalist* e del carattere della fondazione costituente. Si dovrà tener conto di questo fatto: da tempo Hamilton si era posto il problema della crisi degli *Articles of Confederation*, quindi il suo pensiero politico non era guidato dalla preoccupazione meramente teorica della concezione del buongoverno. Al contrario, Hamilton voleva valersi di una teoria del buongoverno per risolvere il problema pratico affrontato dalla Convenzione di Filadelfia, che egli stesso aveva efficacemente contribuito a convocare. Tuttavia, il fatto che proprio a Filadelfia egli abbia formulato un progetto di cui doveva conoscere l'inaccettabilità, e quindi la inutilità, mostra che non vedeva ancora, in quel torno di tempo, la soluzione. E mostra anche che egli non riteneva allora che la soluzione che stava faticosamente uscendo dalla Convenzione fosse adatta a risolvere la crisi ed a gettare le fondamenta del buongoverno. Tale condizione, che lo poneva in certo senso fuori dal terreno della ricerca di un compromesso tra le parti gli fece esporre, piuttosto che una soluzione possibile del problema sul tappeto, una formulazione generica della teoria del buongoverno. Ma non ci sono ragioni per credere che Hamilton abbia accettato più tardi il compromesso di Filadelfia sotto la spinta del male minore, perché avrebbe dovuto scegliere, sacrificando le sue concezioni, tra l'accettazione o la ripulsa del lavoro della Convenzione. Al contrario, si può dimostrare che egli si convinse che la sua preoccupazione aveva trovato una giusta soluzione nel compromesso costituzionale.

È facile darsi ragione del suo mutamento d'opinione. A Filadelfia stava uscendo una nuova concezione dello Stato, ed era fa-

tale che gli uomini della Convenzione la vedessero dapprima con gli occhi delle concezioni del passato. Questa situazione, nella quale evidentemente si trovava anche Hamilton, velava la novità; e per questo Hamilton, che probabilmente in un primo tempo pensò di trovarsi di fronte ad un puro sistema rappresentativo, si isolò, e si estraniò dalla ricerca del compromesso raggiungendo per un attimo la libera disponibilità della pura ricerca. Questo fatto lo elevò proprio all'altezza del problema teorico della fondazione di buoni ordini politici; ed è estremamente significativo che, da questo punto di vista, egli abbia potuto constatare che la fondazione era avvenuta. Di fatto ne colse subito il senso, come il *Federalist* documenta. Per dimostrare ciò dobbiamo ancora tenere in vista, sul fondo, la teorica del buongoverno; ed anticipare il giudizio sulla virtù delle circostanze, che contenevano la soluzione perché la fondazione del governo federale trascinò con sé, per la natura stessa del problema da risolvere, l'introduzione del freno del puro sistema rappresentativo.

Negli Stati unitari puramente rappresentativi tra il potere dei molti e quello dei pochi, tra l'investitura e gli investiti, non c'è freno. Per questo non c'è l'autorità dei padri, l'autorità della fondazione. Non c'è, in senso profondo, costituzione. Nel sistema rappresentativo puro ogni atto politico è quasi fondazione a nuovo perché il meccanismo delle decisioni politiche del parlamento e del governo, e la posizione stessa dello Stato nel Presidente elettivo della Repubblica, sono messi in moto esclusivamente dalle fragili spinte del presente della competizione elettorale. Questa eliminazione del passato riduce spesso ad un mero schematismo formale la divisione dei poteri perché il meccanismo che dovrebbe dare espressione autonoma alle diverse fonti sociali del potere, così immerso nel puro presente, non incanala che gli atteggiamenti superficiali delle profonde forze spirituali, politiche ed economiche che reggono la vita dello Stato. Per questo il puro sistema rappresentativo, facendo prevalere gli atteggiamenti di superficie, tende a scartare dal meccanismo delle decisioni politiche proprio la diversità di tali forze sociali, la cui vita profonda non sta nelle passioni brevi del presente. Amiel scrisse: «L'esperienza di ogni uomo ricomincia. Solo le istituzioni divengono più sagge; esse accumulano l'esperienza collettiva e, per questa esperienza e questa saggezza, gli uomini sottoposti alle stesse regole vedranno non la loro natura cambiare, ma il loro comportamento gradual-

mente trasformarsi»⁶. Nel sistema rappresentativo puro le regole delle costituzioni si riducono sovente a semplici espedienti per l'azione immediata perché, completamente maneggiate nel presente ed immerse nel solo presente, non hanno la possibilità di divenire delle istituzioni nel senso di Amiel. Come l'esperienza di ogni uomo, esse ricominciano sempre.

Ebbene, ciò che Hamilton vide nel compromesso federale fu proprio qualcosa che non ricominciava sempre, qualcosa pertanto che garantiva la fondazione perché andava oltre il puro meccanismo rappresentativo. Per questo, e non per opportunità politica di breve fiato, egli dovette mutare opinione. Due citazioni del *Federalist* lo provano, perché la prima mostra che egli aveva visto la nuova funzione politica introdotta dalla costituzione e ne apprezzava l'importanza collocandola tra i grandi mezzi del buongoverno; e la seconda mostra che aveva anche visto che questo nuovo mezzo di governo avrebbe funzionato in modo tale da garantire una buona fondazione. Nel nono saggio del *Federalist* Hamilton scrive: «La scienza politica... è molto progredita. È ora ben compresa l'efficacia di vari principi, che non erano conosciuti, od erano imperfettamente conosciuti, dai nostri predecessori. La regolare distribuzione del potere in distinti rami, la introduzione di freni e bilanciamenti legislativi, la istituzione di Corti composte da giudici che mantengono il loro ufficio finché dura il loro buon comportamento, la rappresentanza del popolo nel legislativo per mezzo di deputati di sua propria elezione, queste o sono scoperte interamente nuove, o hanno fatto il loro principale progresso verso la perfezione nei tempi moderni. Sono mezzi, e potenti mezzi, con i quali le virtù del governo repubblicano possono venir mantenute, e le sue imperfezioni diminuite od evitate. A questo elenco di condizioni esistenti che tendono al miglioramento dei sistemi popolari di governo civile, io mi avventurerò ad aggiungerne una, per nuova e strana che possa apparire a qualcuno, ed intendo l'allargamento dell'orbita dentro la quale tali sistemi devono ruotare, sia in relazione ad un singolo Stato, sia in relazione al consolidamento di parecchi piccoli Stati in una grande confederazione». E di questo mezzo di governo, nuovo e strano, Hamilton descrive in tal modo la funzione: «In una confe-

⁶ Citato da Jean Monnet, *Les États-Unis d'Europe ont commencé*, Parigi, 1955, p. 44.

derazione il popolo può essere detto, senza esagerazione, padrone del proprio destino. Un potere essendo sempre rivale di un altro potere, il governo generale sarà sempre pronto a frenare le usurpazioni dei governi degli Stati, e questi avranno la stessa disposizione verso il governo generale»⁷.

La novità stava dunque proprio nella limitazione del puro sistema rappresentativo. L'allargamento dell'orbita di impiego dei mezzi di governo introduceva infatti un nuovo, e ben più efficace, modo di divisione del potere. Sulla stessa area politica dovevano ormai convivere gli Stati singoli, padroni di una sovranità limitata ma reale e non semplici enti di autogoverno locale per delega del potere centrale; e lo Stato federale, dotato di supremazia politica, limitata ma effettiva. Questa concorrenza di vari Stati in una sola area costituzionale è di fatto una concorrenza di diversi poteri puramente rappresentativi; e pertanto assume il ruolo di *freno* della dinamica della rappresentanza, di garanzia contro i possibili eccessi di potere delle sue passioni dal ritmo breve⁸. È questa concorrenza che rende il popolo padrone del suo destino. Molta saggezza sostiene questa semplice espressione. Il destino del popolo è contenuto, secondo Hamilton, proprio in un sistema che limita la dinamica della rappresentanza, cioè il moto breve della volontà popolare. Eppure si parla di padronanza, del «popolo padrone del proprio destino», quindi di una volontà. Ma questa volontà è frutto di un temperamento della sua espressione immediata e volta per volta inserita nel presente: il voto, per mezzo della cosa che non ricomincia: il sistema costituzionale, che signoreggia gli uomini con l'autorità della fondazione perché accumula e trasmette la loro esperienza.

Col suo finissimo senso delle istituzioni, Hamilton vide l'organo nel quale avrebbe preso corpo il gioco della concorrenza dei poteri, convogliandolo in una effettiva istituzione, visibile e vene-

⁷ *The Federalist*, p. 136.

⁸ Secondo il pensiero di Hamilton, in regime di pura ispirazione repubblicana, cioè, con il nostro linguaggio, in un sistema rappresentativo puro: «I rappresentanti del popolo, riuniti in assemblea, sembrano talvolta fantasticare di essere il popolo stesso, e tradiscono segni di impazienza e di disgusto al benché minimo segno di opposizione». *The Federalist*, p. 367.

Non occorre far rilevare quanto posto abbia ancora tale fantasticheria nella mentalità politica, e come essa allontani dal retto intendimento delle istituzioni politiche.

rabile, e perciò tale da fare del freno, nella sua doppia funzione di limite e di cosa che non ricomincia, anche la sensibile rappresentazione pubblica della saggezza dei padri, della autorità della fondazione. Questo organo è la Magistratura. Infatti Hamilton le attribuisce la competenza nei casi di natura costituzionale; mentre Madison a Filadelfia avrebbe voluto limitare la sua competenza ai casi di natura giudiziaria, e la stessa costituzione non espone esplicitamente, per quanto contenga implicitamente, la teoria del giudizio costituzionale dei tribunali. Con sicura penetrazione Garosci scrive che in tal modo fu trovato «il legame mancante tra federazione e Stati, l'anello mancante che era stato invano cercato, e non da Hamilton soltanto, ma dal più moderato Madison, in un potere di veto federale sulla attività legislativa di ogni singolo Stato»⁹.

Questa funzione della Magistratura comporta, come abbiamo detto, la teoria del giudizio costituzionale dei tribunali. Hamilton indicò chiaramente la base formale della teoria: «Non bisogna d'altronde supporre che la costituzione intendesse dare ai rappresentanti del popolo il mezzo per sostituire la loro volontà a quella dei costituenti. È di gran lunga più ragionevole supporre che le Corti fossero progettate come corpo intermedio tra il popolo e la legislatura al fine, tra l'altro, di mantenere questa nei limiti assegnati alla sua autorità»¹⁰. Ma Hamilton non poteva pensare che la Magistratura avrebbe assunto tale ruolo soltanto per la prescrizione formale contenuta implicitamente nella costituzione. Abbiamo già mostrato che egli vide dove stava il sostegno effettivo, il motore, di tale ruolo; e possiamo confermarlo ricordando come rispose a coloro che inferivano, dalla teoria del giudizio costituzionale dei tribunali, una superiorità del potere giudiziario sul legislativo. A costoro egli oppose che, normalmente, il potere giudiziario è il più debole. Come sempre egli vedeva, dietro le definizioni formali, le cose. Per questo, egli non si arresta mai alla considerazione della facciata degli istituti e dei processi politici; ma si addentra sempre nell'indagine dei motori che possono alimentarli e muoverli.

In sostanza l'equilibrio tra i vari poteri rappresentativi avrebbe temperato la rappresentanza, enucleando una funzione

⁹ Aldo Garosci, *op. cit.*, p. 277.

¹⁰ *The Federalist*, p. 398.

politica della Magistratura, capace di garantire l'autorità della costituzione e la sua supremazia. Nel filo del nostro discorso, ciò mostra che Hamilton aveva ritrovato nella dialettica federale la funzione che la monarchia assolve in uno Stato unitario con poteri rappresentativi. Ma nella trama della storia ciò prova, se non erro, che nella sua coscienza, resa alta dal corso delle vicende e dalla grandezza di visione, si configurò il valore stesso della fondazione costituzionale americana, che resta iscritta nell'ideale catalogo delle più grandi realizzazioni statali. Infatti essa è legata alla introduzione di un nuovo mezzo politico: l'impiego del governo federale su un'area pluristatale, che Hamilton valutò come un nuovo principio politico, da aggiungere ai principi che rappresentano, nel loro piccolo numero ma nel loro enorme valore, quanto gli uomini hanno saputo elaborare in più di duemila anni per fare avanzare la società sulla strada del buongoverno.

L'argomento è di tale importanza che ci impone di gettare ancora uno sguardo nel pensiero di Hamilton sui principi della politica e sui principi della costituzione. Poche citazioni del *Federalist* basteranno. Il sostegno della vita politica per Hamilton è l'interesse: concetto complesso, ma evidente nei contenuti di senso comune di questa parola, che designa, oltre gli aspetti meramente economici od immediati, la stessa tensione della vitalità verso i fini immanenti dell'azione umana. Siccome questo è il motore, il problema politico si innerva su questo concetto-guida: «La migliore garanzia della fedeltà degli uomini sta nel far coincidere l'interesse col dovere»¹¹. Tale è la misura della validità degli istituti costituzionali. Quando essi misurano male il processo reale dell'azione umana perché non fanno corrispondere gli interessi ai doveri la politica diventa folle, ed impone regole che non saranno osservate: «I saggi politici dovrebbero essere cauti nel legare il governo con restrizioni che non possono venir osservate, perché essi sanno che ogni violazione delle leggi fondamentali, sebbene dettata dalla necessità, indebolisce la sacra reverenza che dovrebbe essere mantenuta nel cuore dei governanti verso la costituzione di un paese, e costituisce un precedente per altre violazioni, quando la stessa giustificazione della necessità non esiste affatto, o è meno urgente e palpabile»¹².

¹¹ *The Federalist*, p. 370.

¹² *The Federalist*, p. 124.

Per questo, non è possibile comprendere i difetti delle istituzioni sulla base di «vaghe conclusioni dedotte dai difetti speculativi di una costituzione». Le costituzioni vanno studiate in rapporto a «solide conclusioni tratte dal naturale e necessario corso delle cose umane»; il che significa andar oltre la lettera e la pura formalità od idealità delle prescrizioni di una costituzione, per osservare la funzionalità dei mezzi di governo istituiti, e la loro capacità di incanalare interessi politici.

La controprova di tale pensiero sta nella critica hamiltoniana delle dichiarazioni dei diritti. La Costituzione del 1788 non aveva una cosa di questo genere; ed a chi la reclamava, Hamilton rispose che le dichiarazioni dei diritti «starebbero meglio nei trattati di etica, piuttosto che nelle costituzioni degli Stati» perché ormai questi pretesi strumenti non possedevano più la natura che li faceva vivi e reali nel tempo della supremazia del monarca, e cioè il carattere di contratti tra il re ed i sudditi. Nella situazione del governo popolare rappresentativo, mancando la necessità di limitare il potere del monarca, «la costituzione è essa stessa, in ogni senso razionale, e per ogni scopo utile, una dichiarazione dei diritti». Inoltre, qualora una dichiarazione dei diritti comportasse poteri non previsti dalla costituzione, essa sarebbe addirittura dannosa, poiché offrirebbe un incentivo ad individui propensi all'usurpazione dei poteri legittimi. Per Hamilton è vano o pericoloso definire fini senza definire i mezzi. Un elenco di diritti, di fini della società, è una costituzione soltanto se corrisponde alla fondazione dei mezzi di governo per esercitarli. Se va oltre, si addentra in quelle cattive definizioni del governo la cui sola conseguenza è l'offesa alla sacra reverenza per le leggi.

La nuova concezione dello Stato

La necessità di sondare la profondità della coscienza di Hamilton per tratteggiare la qualità della fondazione costituente americana, mi ha allontanato dall'analisi della questione della differenza tra gli *Articles of Confederation* e la nuova Costituzione. Il problema di Filadelfia era il consolidamento di una associazione di Stati, entrata in crisi per la debolezza del legame unitario. Hamilton vide con acutezza la radice di tale debolezza nel «mostro politico di un imperium in imperio». Sappiamo che l'organizza-

zione unitaria, il Congresso, aveva formalmente estese competenze; ma sappiamo anche che non poteva esercitarle direttamente sui cittadini, che doveva esercitarle sugli Stati. Dove c'era un imperium formale del Congresso, c'era un imperium reale degli Stati. Per tale mostruosità «gli Stati Uniti hanno una potestà indefinita di far richieste d'uomini e di denari, ma non hanno l'autorità di ottenerli per mezzo di regole estese ai singoli cittadini d'America. La conseguenza di ciò è che, sebbene in teoria le loro risoluzioni siano leggi, costituzionalmente obbliganti i membri dell'Unione, esse sono in pratica mere raccomandazioni, che gli Stati osservano o trascurano a loro scelta»¹³.

Questo vizio radicale, esattamente individuato, permette ad Hamilton di diagnosticare con rigore la labilità di tutte le confederazioni del passato, con una sicurezza che non si arresta di fronte alla apparente eccezione, la Svizzera. Questo paese non ebbe sino al 1848 un potere federale unitario. Pertanto, superficialmente, si potrebbe dire, ed in realtà veniva detto, che la Confederazione svizzera restava unita pur non disponendo di un potere diretto sui cittadini. Al contrario, secondo Hamilton, i Cantoni erano uniti dalla loro «individuale debolezza e insignificanza», dalla mancanza di gravi pericoli esterni per la particolare situazione geografica, «dalle poche fonti di disputa tra gente di costumi tanto semplici ed omogenei». Come dire che la mancanza di una vita politica attiva interna ed estera, non sollecitando forti interessi politici, non poneva nemmeno il problema dell'unire o del dividere, ma soltanto quello di «qualche mezzo regolare e permanente per comporre i litigi fra i Cantoni».

Questi due caratteri, il «mostro politico di un imperium in imperio», e il «mezzo regolare e permanente per comporre i litigi fra enti sovrani», stringono dappresso la natura di tutte le confederazioni esistite sino al 1788. Il primo carattere mostra che tali organizzazioni non possono condurre una politica comune permanente ed efficace, perché non sono in grado di prendere decisioni comuni, e di eseguirle; ma soltanto di fare raccomandazioni agli Stati membri. Il secondo carattere mostra che la vera portata di tali confederazioni sta nella possibilità puramente diplomatica di disporre di un mezzo permanente e regolare di composizione dei litigi; quindi che la loro apparente unione subisce, e non do-

¹³ *The Federalist*, p. 69.

mina, la dinamica degli interessi in contrasto; e si riduce alla sola stabilizzazione dei rapporti diplomatici. Orbene, la sostanza politica di una associazione di Stati nella quale le risoluzioni comuni hanno semplicemente portata diplomatica, e non superano, per quanto riguarda le decisioni politiche effettive, la natura di raccomandazioni agli Stati, è quella delle alleanze. Hamilton lo disse senza infingimenti: «Accordi del genere esistono fra tutte le nazioni civili e sono soggetti alle usuali vicissitudini di pace e di guerra, di osservanza e di inosservanza, secondo dettano gli interessi e le passioni degli Stati contraenti»¹⁴.

Sotto la pressione del bisogno d'unità i costituenti di Filadelfia gettarono uno sguardo preciso dentro il meccanismo apparente delle confederazioni del passato, nel cui gruppo stava, come una semplice variante, l'organizzazione degli *Articles of Confederation*. Ed allora, dietro la facciata, apparve la realtà. Le confederazioni di questo tipo non sono che una somma di Stati sovrani. Per comprendere la loro vita, bisogna guardarle come sono: alleanze fra Stati che mantengono intero il loro potere di decisione, e pertanto hanno fra loro rapporti di politica estera, velati, ma non mutati, dall'organo di stabilizzazione dei rapporti diplomatici. Tra queste confederazioni, e la Costituzione del 1788, la differenza è radicale. Secondo le parole di Hamilton, gli *Articles of Confederation* non sono viziati da «imperfezioni piccole o particolari», ma da «errori fondamentali nella struttura della costruzione, che non possono essere corretti che da un mutamento dei veri elementi, e nei principali pilastri dell'edificio». Questo mutamento è la fondazione di un imperium effettivo della organizzazione comune. È, per ciò, una nuova concezione dello Stato, perché essa introduce, nelle associazioni di Stati sino ad allora prive di proprio carattere statale, un autentico carattere statale.

La concezione è veramente nuova e strana, perché realizza, in una sola area costituzionale, ciò che si è costretti a chiamare la convivenza di parecchi Stati. Seguendo la traccia di un saggio di Madison, il quarantesimo del *Federalist*, tale convivenza può essere descritta nel modo seguente: il governo comune è *nazionale* per quanto riguarda la fonte del suo potere, ed il modo di esercitarlo, perché questo potere deriva direttamente dai cittadini col suf-

¹⁴ *The Federalist*, p. 70.

fragio, e si esercita direttamente su di essi con le leggi di un legislativo e l'amministrazione di un esecutivo: ma è *federale* per quanto riguarda l'estensione, perché la sfera delle sue competenze è limitata dalla sfera delle competenze degli Stati membri, i cui poteri derivano anch'essi direttamente dai cittadini ed ai cittadini direttamente si rivolgono¹⁵. La cosa, evidentemente, non può venire confusa con le autonomie locali, che dispongono di una delega del potere centrale, non di un proprio potere autonomo. Naturalmente questo nuovo tipo di organizzazione della società rende sotto alcuni aspetti inadeguato il concetto tradizionale dello Stato, sia nel suo riferimento al potere comune, sia nel suo riferimento ai poteri federati; perché il primo ha competenza limitata, e perciò non possiede completamente quella competenza delle competenze che secondo alcuni contraddistingue la sovranità, ed i secondi sono pienamente autonomi in alcuni settori, ma subordinati in altri.

Nell'orizzonte di questo scritto non rientra un esame analitico della costituzione federale, e per questo mi sono limitato all'esposizione del suo principio fondamentale, che è servito a mettere in luce sia il fatto che esso fonda un nuovo concetto dell'organizzazione politica della società, sia il fatto che esso divide secondo una netta discriminante le associazioni di Stati in due grandi categorie. La discriminante è l'esistenza di un autentico potere comune. Secondo che esso esista oppure no, le associazioni di Stati si dividono in organizzazioni che hanno la sostanza politica di una somma di Stati, ed in organizzazioni dotate di efficace vita unitaria, capaci di elaborare una autentica e perma-

¹⁵ Ho volutamente trascritto le parole *nazionale* e *federale*, impiegate nel testo del *Federalist*, per mostrare l'origine dell'attribuzione del nome di *nazionalisti* ai sostenitori del governo unitario, e del nome di *federalisti* agli avversari di tale governo perché difensori delle prerogative sovrane degli Stati. Nel descrivere tale governo, oggi si dovrebbe semplicemente dire che è unitario (*nazionale*) per quanto riguarda la fonte e l'esercizio del potere, e limitato (*federale*) per quanto riguarda la sua estensione; e riservare di conseguenza il nome «federale» proprio ad un governo con tali caratteri. Ma era fatale che a Filadelfia le parti in lotta finissero con l'essere chiamate nel modo che individuava gli aspetti politici immediati della questione, tanto più che allora il nome federazione non aveva un contenuto preciso. Tuttavia, proprio perché bisogna chiamare federale un governo di tal fatta, è giusto ora attribuire il nome di *federalisti* ai sostenitori del governo unitario, perché essi posero il problema dal quale scaturì la soluzione.

nente politica comune¹⁶. La discriminante è dunque la preoccupazione fondamentale di Hamilton: la creazione di un governo forte ed unitario. Con l'introduzione di questo mezzo politico le associazioni di Stati possono acquisire una effettiva unità, e superare la loro esistenza altrimenti labile ed apparente. Con buona ragione quindi Hamilton elencò, tra i grandi mezzi di governo, quello del potere federale su un'area pluristatale: «l'allargamento dell'orbita». Con esso infatti è nata una nuova concezione dello Stato, necessaria per i grandi spazi politico-economici del mondo moderno.

La fondazione federale ed il destino americano

In un breve saggio è più opportuno, piuttosto che un confronto tra le concezioni implicite nella costituzione federale e le teorie tradizionali della filosofia politica, un confronto tra il carattere della fondazione ed il destino dell'America. Gli autori del *Federalist* seppero scrutarlo, perché dovettero elevare la loro visuale all'altezza del criterio della fondazione di buoni ordini politici; e ci riuscirono, e perciò compresero l'elemento vitale che, secondo Hamilton, signoreggia proprio il destino di un popolo, e costruisce la sua vita per molte generazioni.

Tra il 1787 ed il 1788, gli americani furono costretti a decidere del loro destino, perché la storia li mise di fronte ad una scelta assoluta. Di fronte a loro stava un nemico ben più insidioso degli stessi inglesi, perché era un nemico invisibile, molto meno presente negli effetti e negli interessi immediati, ed abbastanza difficile da scorgere nella sua vera natura e nelle sue pericolose conseguenze: la disgregazione della Unione. Non era in gioco ciò che viene normalmente chiamato politica, ma addirittura la possibilità di determinare, creando istituzioni vitali, la politica fondamentale di un popolo, dalla quale dipende se ciò che riceve usualmente il nome di politica,

¹⁶ Taluni vogliono che il sistema federale non sia che uno stadio di transizione tra una associazione di Stati ed uno Stato unitario, che ritengono essere il vero Stato. Ma non esiste un archetipo di Stato al quale commisurare le mutevoli vicende della organizzazione politica della società. Mentre il sistema federale vive; e ciò basta per studiarlo, e per impiegarlo. D'altronde, per definirlo come un tipo di organizzazione politica della società, evidentemente non è necessario provare che sia eterno, almeno rispetto al futuro, perché nessuna impresa umana regge questa prova.

cioè la vicenda nel tempo del governo e della opposizione, debba svolgersi in chiave di progresso, e quindi di vita espansiva per gli uomini, oppure in chiave di stagnazione, quindi di vita decadente e subordinata. Fortunatamente essi seppero vedere, con il pensiero prodotto dal loro genio politico, la distinzione tra l'associazione come somma di Stati, e l'associazione come autentica federazione, capace di propria vita statale. Ciò permise loro senz'altro, per comprendere la situazione nella quale si trovavano, di profittare della teoria dello Stato e della esperienza storica delle aree di convivenza di parecchi Stati, che l'Europa offriva in un modello perfettamente evoluto.

Questa coscienza del destino in gioco è nel testo del *Federalist*. Ed è iscritta in lettere tanto chiare, che un brevissimo esame basta per esporla. Convieni cominciare con John Jay. Egli sentiva fortemente, nella maniera che stava per imporsi in Europa, il dato nazionale. Perciò vide che il destino dell'unità nazionale americana era di fronte ad un bivio. Con il consolidamento dell'Unione, l'unità si sarebbe mantenuta e sviluppata. Con la disgregazione, si sarebbe spezzata. E lo disse recisamente, replicando a coloro che sostenevano tre o quattro confederazioni distinte, via forse più facile e più aderente ad uno spontaneo corso delle cose: «Le confederazioni proposte sarebbero nazioni distinte»¹⁷.

Jay si vale della sua esperienza di politica estera per dimostrare che «sbagliano grossolanamente» coloro che ritengono che si possa stare «uniti nel sentimento, e liberi da ogni timore di interessi divergenti» con tre o quattro confederazioni, cioè mantenendo Stati separati¹⁸. Stante la loro vicinanza sullo stesso continente e la loro lontananza dall'Europa, «per queste confederazioni sarebbe più naturale temere il pericolo derivante all'una dall'altra, che da nazioni distanti. Di conseguenza, ciascuna di esse diverrebbe più desiderosa di guardarsi dalle altre, per mezzo di alleanze straniere, che

¹⁷ *The Federalist*, p. 19.

¹⁸ Non soltanto in questo passo, ma generalmente nel testo del *Federalist*, i termini confederazione e federazione sono usati tanto per designare le vecchie leghe di Stati (oggi comunemente dette confederazioni), quanto per designare la nuova costituzione (oggi detta federale); quindi in riferimento ai due fatti contrastanti della presenza, o dell'assenza, di un potere politico unitario. Tuttavia la distinzione delle cose, come nel passo in questione, è sempre netta. La mancata distinzione dei nomi è soltanto una riprova del fatto che sino al 1788 non c'era nulla da distinguere nel campo delle leghe di Stati. I federalisti, autori della distinzione, seguirono l'uso corrente per quanto riguarda la terminologia.

di guardarsi da pericoli stranieri per mezzo di alleanze reciproche». Non vicine ma confinanti sarebbero tre o quattro confederazioni; e poiché cadrebbero preda della necessità di «essere forti e temibili solo nei reciproci confronti», esse distruggerebbero rapidamente l'unità del sentimento, cioè l'unità nazionale. Jay era nazionalista, ma comprendeva bene che è lo Stato che mantiene la nazione, e non la nazione che mantiene lo Stato. Perciò, siccome voleva l'unità nazionale americana, seppe volere la sua condizione, l'unità politica; e si batté contro la divisione politica in Stati, che avrebbe prodotto fatalmente la divisione in nazioni diverse.

Ciò che Jay vide in chiave di unità nazionale, fu visto da Hamilton in funzione dell'unità dello sviluppo di uno Stato americano nel sistema mondiale degli Stati, e dell'idea della evoluzione di Stati separati; la prima, legata alla ratifica della nuova costituzione cioè alla fondazione unitaria; la seconda, contenuta fatalmente nella vecchia associazione incapace di legare gli Stati, che egli colpì con una sentenza lapidaria: «Sperare in una permanenza di armonia tra molti Stati indipendenti e slegati sarebbe trascurare il corso uniforme degli avvenimenti umani, ed andar contro l'esperienza accumulata dal tempo».

Circa l'evoluzione degli ordini interni di Stati separati, Hamilton scrisse: «Se dovessimo restare disuniti, e ciascuna parte dovesse restare separata, o, come è più probabile, dovesse venir gettata in due o tre confederazioni, noi ci troveremmo in breve corso di tempo nella pericolosa situazione delle potenze continentali dell'Europa. Le nostre libertà cadrebbero preda dei mezzi per difendere noi stessi contro le reciproche ambizioni e gelosie»¹⁹. Poiché gli Stati separati sviluppano fatalmente interessi in contrasto, essi sviluppano anche, in ogni singolo Stato, i mezzi di difesa e di offesa, i quali non producono soltanto la rottura dell'unità del sentire, ed il danno delle grandi spese militari, e dei mancati guadagni e del limitato sviluppo del commercio. La conseguenza più grave della necessità di un forte ricorso ai mezzi militari sta nel fatto che questi acquistano grande influenza, e spostano l'asse su cui regge l'evoluzione interna di uno Stato dai fattori di libero e spontaneo sviluppo della società ai fattori politici portatori dell'autoritarismo e dell'accentramento. Hamilton seppe comprendere che l'America poteva sfuggire a questo destino; che, unita politicamente, «avrebbe goduto per secoli il vantaggio simile a quello

¹⁹ *The Federalist*, p. 35.

di situazioni insulari». Con l'esempio della Gran Bretagna spiegò in che consistesse tale vantaggio: «Il regno di Gran Bretagna cade dentro la prima descrizione (quella del carattere degli Stati nei quali l'esercito, piccolo, non influenza il costume ed il potere). Una situazione insulare, ed una potente marina che la protegge in gran misura contro la possibilità di invasioni straniere, suppliscono la necessità di un grande esercito dentro il regno... Nessuna ragione di politica nazionale ha richiesto, né la pubblica opinione avrebbe tollerato, un grande numero di truppe sul suolo nazionale. Questa fortunata peculiarità della situazione ha, in sommo grado, contribuito a preservare la libertà che quel paese oggi gode nonostante la prevalente venalità e corruzione. Se la Gran Bretagna fosse stata situata sul continente, e fosse stata costretta, come lo sarebbe stata, dalla situazione, a sviluppare istituzioni militari della stessa misura di quelle delle altre grandi potenze europee, essa, come quelle, sarebbe oggi probabilmente vittima del potere assoluto di un solo uomo»²⁰.

Con la stessa chiarezza di visione Hamilton formulò l'alternativa nei rapporti internazionali: «La conclusione da trarre è che l'America, se non sarà unita, o lo sarà soltanto dal debole legame di una semplice lega offensiva e difensiva, sarà, dal funzionamento di tali contrastanti alleanze, gradualmente trascinata nel pernicioso labirinto della politica e delle guerre europee; e le contese distruttive delle parti nelle quali verrebbe divisa, la renderebbero probabilmente preda degli artifici e delle macchinazioni di potenze che sono nemiche di tutti gli Stati americani. Divide et impera dovrà essere il motto di ogni nazione che ci odii, o ci tema»²¹. Mentre la disunione avrebbe reso l'America oggetto della politica europea, l'unione le avrebbe consentito, per l'accumulo dei nuovi effetti politici nel corso del tempo, di rovesciare la bilancia della politica mondiale: «Che i tredici Stati, stretti in un'Unione serrata ed indissolubile, possano erigere insieme un grande sistema politico americano, superiore al controllo di ogni forza o influenza d'oltre Atlantico, ed in grado di dettare i termini delle relazioni tra il vecchio ed il nuovo mondo»²².

²⁰ *The Federalist*, pp. 34-5.

²¹ *The Federalist*, pp. 30-1.

²² *The Federalist*, p. 54. È importante far osservare che queste parole concludono un saggio, l'undicesimo, dove sono presi in esame i rapporti tra la produzione, il commercio ed i noli marittimi, e l'influenza politica. Hamilton, che è un critico avanti-lettera di ciò che Lionel Robbins chiama l'utopismo internazionalista dei *manchesteriani*, si basa, come al solito, su cose «solide» per descrivere effetti politici.

Un esame più esteso del *Federalist* porterebbe ulteriori sostegni alla tesi sui profondi rapporti tra la fondazione federale americana, la teoria del buongoverno, ed il destino del popolo americano. Lo studio sistematico del testo sarebbe, naturalmente, molto utile, e io voglio almeno ricordare Dietze proprio per il suo esame sistematico di ciò che è stato scritto sul *Federalist*, e per l'analisi critica del suo contenuto²³. Tuttavia, spero di aver mostrato la grande opera della Convenzione di Filadelfia, e l'eccellenza del *Federalist*, scritto per uno scopo di propaganda politica e divenuto un classico del pensiero politico moderno. Credo che nessuno, oggi, potrebbe scambiare per retorica politica l'orgogliosa affermazione di Hamilton, che, individuato esattamente il momento storico traversato dall'America nel 1788, scrisse: «Si è notato che sembra sia stato riservato al popolo di questo paese di decidere con la sua condotta e con il suo esempio se le società umane sono capaci, oppure no, di fondare il buongoverno con la propria riflessione e con la propria scelta; o se esse sono destinate a dipendere, per le proprie costituzioni, dall'accidente o dalla forza».

Che cosa è la federazione?

Possiamo ora tornare al punto dal quale siamo partiti. Che cosa è la federazione? Bisogna innanzitutto osservare che solo nel dominio della politica il nome corrisponde ad un oggetto ben individuato e importante, lo Stato federale, mentre nei domini della filosofia, della sociologia, del diritto e via dicendo una cosa ben identificata, rilevante, databile storicamente, e alla quale si possa senza rischio di equivoci far corrispondere la parola *federazione*, non esiste. A questo proposito c'è solo da chiedersi come mai, se in questi domini non esiste una cosa, si usa egualmente la parola. La domanda non è difficile. L'oggetto esiste nella politica, ma ciò che accade nella politica viene spesso attribuito a qualche cosa di più gradevole del potere, dal quale essa dipende. Il potere è così aspro e duro alla vista che molti uomini preferiscono non guardarlo, o guardarlo con gli occhi del sogno invece che con quelli della veglia. Ne segue che la federazione può essere pensata come

²³ Gottfried Dietze, *The Federalist. A Classic on Federalism and Free Government*, Baltimora, 1960.

un fatto filosofico, giuridico o sociale piuttosto che politico; o come un fatto politico ma travestito ed abbellito, alla maniera, appunto, di certi sogni.

Il primo errore cade da solo con la semplice osservazione fatta sopra. Nei contesti della filosofia, della sociologia, del diritto non si fa esperienza specifica della «federazione»²⁴. Il secondo errore richiede invece un breve discorso. La federazione è uno Stato, e insieme una associazione di Stati. Oggi è normale chiamare *confederazione* le leghe di Stati prive di potere politico e *federazioni* le associazioni di Stati dotate di proprio potere politico. Ed è esatto dire che le *confederazioni* non sono che una labile somma di Stati, mentre le *federazioni* sono associazioni stabili ed efficaci perché assicurano, con la legge comune e la politica comune del governo federale, la solidarietà fra i cittadini degli Stati associati. Il caso americano illustra perfettamente questa differenza sia perché presenta, con gli *Articles of Confederation* del 1781 e la Costituzione federale del 1788, nello stesso ciclo storico, e a breve distanza di tempo, i due modelli di associazione; sia perché mostra che la federazione è comparsa nella storia umana quando, nel campo delle associazioni di Stati, fu risolto il problema del potere, dell'autorità, della fondazione di istituzioni solide e rispettabili.

Naturalmente con la federazione lo Stato muta natura, come è accaduto ogni volta che è stato introdotto un nuovo mezzo di governo. Si dice infatti che la federazione è uno Stato, ma anche una associazione di Stati, per mettere in evidenza il fatto che, pur coesistendo nello stesso ambito territoriale, tanto i governi federati quanto quello federale conservano alcuni caratteri dei vecchi Stati, e segnatamente l'indipendenza del loro potere²⁵. Però essi

²⁴ Naturalmente ciò non significa che bisogna limitarsi alla politica per comprendere lo Stato federale, questo significa solamente che, a questo scopo, bisogna partire dalla politica. Ciò detto, bisogna anche osservare che la federazione è una organizzazione, e che il federalismo è almeno il funzionamento di questa organizzazione, cioè in ultima istanza un comportamento umano. A mio parere, nella sua forma compiuta il federalismo è un comportamento umano, caratterizzato da un proprio valore (la pace), una propria struttura (lo Stato federale, cioè il governo della «società di nazioni») e da una propria base storico-sociale (il superamento della divisione del genere umano in nazioni antagonistiche).

²⁵ Come è noto nell'area anglosassone spesso si designa con la parola *government* ciò che sul continente si designa con la parola «Stato». C'è tuttavia una sfumatura tra i due termini, che è stata sfruttata qui per mettere in evidenza la differenza tra una concezione aulica, ed una empirica, dello Stato.

non li conservano tutti. I governi federati non fanno politica estera né combattono guerre. Il governo federale fa l'una, e può fare l'altra cosa, ma con maggiore fatica e minore agilità degli Stati unitari, dai quali si differenzia per la forte limitazione del contenuto del potere²⁶.

Lo Stato muta natura ma l'inerzia delle tradizioni culturali fa sì che molti non vedano le nuove istituzioni così come esse sono realmente. Costoro non sanno immaginare uno Stato diverso da quello tradizionale (unitario), e perciò si raffigurano il governo federale o i governi federati come uno Stato di tal genere. Nel primo caso essi subordinano i governi federati a quello federale, che viene così pensato come uno Stato unitario decentrato; nel secondo caso essi subordinano invece il governo federale – pensato così come una confederazione – ai governi federati. C'è ancora un'altra fonte di errori. La federazione è una associazione, dotata di potere proprio, di membri dotati di potere proprio. Ma questo carattere specifico – una associazione di poteri indipendenti con potere indipendente – non è percepibile sia da coloro che di solito distolgono lo sguardo dai fenomeni di potere, sia da coloro che, giudicando definitiva la teoria tradizionale dello Stato unitario, non sanno pensare una associazione federale di Stati.

Nell'una e nell'altra ipotesi il fatto associativo resta in vista, ma il suo aspetto di potere scompare. Di conseguenza una parte

²⁶ È un dato di fatto che la prima federazione (gli Usa) è nata entro una «isola politica», cioè come una organizzazione statale poco influenzata dalla bilancia mondiale del potere. Ed è un dato di fatto che il federalismo declina negli Usa sia per il centralismo economico, sia e soprattutto per la centralizzazione politica derivante dal fatto che nel corso di questo secolo gli Usa hanno pesato sempre di più nella bilancia mondiale del potere, e ne sono stati perciò sempre più influenzati (cfr. ad es. Leonard D. White, *The States and the Nation*, Louisiana State University Press, 1953). L'argomento è vasto. Vorrei comunque mettere in vista il fatto che nella bilancia interna di potere di una federazione il baricentro si sposta verso l'accentramento del potere, cioè verso la trasformazione del governo federale in Stato unitario e dei governi federati in semplici regioni dello Stato unitario, se la federazione stessa è costretta a prender parte molto attiva nella politica internazionale e a sviluppare perciò un forte apparato militare. Per questa ragione, e non per una loro pretesa imperfezione interna, le federazioni possono – in certi ambiti storici – essere giudicate instabili. Certo è che, stante la continua riduzione delle «isole politiche» nel quadro dello sviluppo del sistema mondiale degli Stati, si può dire che per il federalismo sembra valere l'alternativa che taluni dicevano valesse per il comunismo: o la corruzione «in un paese solo», o la «rivoluzione permanente» sino al successo mondiale.

può venire scambiata per il tutto. Ciò accade ad esempio quando si mette in rapporto il federalismo non con lo Stato federale ma semplicemente con l'autogoverno locale. In realtà i due oggetti sono diversi, e postulano metodi diversi di osservazione perché altro è un pensiero che abbia per oggetto l'autogoverno locale, e altro un pensiero che abbia per oggetto un tipo di Stato. Un pensiero che abbia per oggetto lo Stato potrà – dopo che la scienza politica abbia messo in luce questo o quel dato – essere sviluppato anche da un punto di vista filosofico, storico ecc. Tuttavia esso riguarderà sempre, direttamente o indirettamente, il potere politico. Un pensiero invece che abbia per oggetto semplicemente l'autogoverno locale, via via che si allontana dallo studio di questa o quella particolare realizzazione, sarà tratto ad occuparsi del fondamento generale della organizzazione locale della società ma, stante tale quadro, non terrà presente che tale fondamento è una situazione di potere, una situazione statale, spingendosi così verso teorie generali della politica condotte, per la particolarità del punto di partenza, alla enunciazione di qualche idea della libertà pensata all'infuori del problema della autorità²⁷.

Questa interpretazione del federalismo come autogoverno locale non è che un caso particolare della riduzione del federalismo alla libertà senza l'autorità, alla politica senza il potere. Riduzione che ha il suo concetto limite nell'anarchia, e il suo massimo esponente in Proudhon, che credette di essere diventato un federalista ma era rimasto, quanto alla concezione dello Stato, un anarchico²⁸. Così fuorviato il federalismo ci trasporta nel mondo degli

²⁷ Il federalismo di Carlo Cattaneo può essere ridotto ad una teorica dell'autogoverno locale. Cfr. al proposito Carlo Cattaneo, *Stati Uniti d'Italia* (antologia di scritti a cura e con prefazione di Norberto Bobbio, al quale si deve l'interpretazione del pensiero di Cattaneo qui utilizzata), Torino, 1945.

²⁸ Proudhon stesso ha scritto: «Si, en 1840, j'ai débuté par l'anarchie, conclusion de ma critique de l'idée gouvernementale, c'est que je devais finir par la fédération, base nécessaire du droit des gens européens, et, plus tard, de l'organisation de tous les Etats ...» (*Lettre à Milliet, du 2 novembre 1862*, Correspondance, T. XII, p. 220-221, citata da J.L. Puech e Th. Ruysen nella loro introduzione a *Du Principe Fédératif*, Oeuvres Complètes de P.J. Proudhon, Parigi, 1959). Ma egli definisce la federazione nel modo seguente: «Selon la nature des choses pour lesquelles on traite ou l'objet qu'on se propose, les contrats sont *domestiques, civils, commerciaux* ou *politiques* ... Le contrat politique n'acquiert toute sa dignité et sa moralité qu'à la condition 1° d'être synallagmatique (bilatéral) et commutatif, 2° d'être renfermé, quant'à son objet, dans certaines

angeli, dello Stato senza il potere. Rettamente inteso invece esso indirizza il pensiero allo studio della evoluzione dello Stato, e dispone l'animo alla difficile lotta per la crescente umanizzazione del potere.

In realtà col federalismo si sta nel duro mondo degli uomini. Proprio perché implica la teoria di una struttura statale bene individuata, il federalismo è anche un modo sicuro di comprendere il processo politico. Nel dominio della teoria dello Stato il federalismo ci mostra le innovazioni moderne del buongoverno, via unica per fare un passo avanti nella lotta eterna della democrazia contro la ragion di Stato. Dove il problema del potere, del fondamento della politica, è stato risolto con la federazione, questa struttura ha ancorato, nel modo più saldo che si conosca, molti governi autonomi nell'area di una costituzione, ed ha realizzato

limites: deux conditions qui sont censées exister sous le régime démocratique, mais qui, là encore, ne sont le plus souvent qu'une fiction. Peut-on dire que dans une démocratie représentative et centralisatrice, dans une monarchie constitutionnelle et censitaire, à plus forte raison dans une république communiste, à la manière de Platon, le contrat politique qui lie le citoyen à l'État soit égal et réciproque? Peut-on dire que ce contrat, qui enlève aux citoyens la moitié ou les deux tiers de leur souveraineté et le quart de leur produit, soit renfermé dans les justes bornes? Il serait plus vrai de dire, ce que l'expérience confirme trop souvent, que le contrat, dans tous ces systèmes, est exorbitant, onéreux puisqu'il est, pour une partie plus ou moins considérable sans compensation; et aléatoire, puisque l'avantage promis, déjà insuffisant, n'est pas même assuré. Pour que le contrat politique remplisse la condition synallagmatique et commutative que suggère l'idée de démocratie; pour que, se renfermant dans de sages limites, il reste avantageux et commode à tous, il faut que le citoyen en entrant dans l'association, 1° ait autant à recevoir de l'État qu'il lui sacrifie; 2° qu'il conserve toute sa liberté, sa souveraineté et son initiative, moins ce qui est relatif à l'objet spécial pour lequel le contrat est formé et dont on demande la garantie à l'État. Ainsi réglé et compris le contrat politique est ce que j'appelle une *fédération*» (*Du Principe Fédératif*, pp. 317-8). A giusta ragione Scelle scrive che Proudhon ha confuso *la norme législative et la norme contractuelle* (*Fédéralisme et proudhonisme*, Introduction à *Du Principe Fédératif*, pp. 21-2). Ma c'è di più. In tal modo Proudhon non ha solo ridotto *la norme législative a norme contractuelle*, ma ha eliminato il potere dal campo della politica. Fondando la federazione su rapporti politici intesi come rapporti contrattuali bilaterali e commutativi, egli ha infatti immaginato una società politica nella quale i rapporti tra gli individui non sarebbero mai rapporti di comando e obbedienza, autorità e consenso, dogma ideologico e fede e così via, ma sempre, ed esclusivamente, di libero accordo fra le parti. Immaginazione che, se isola bene il valore democratico e il concetto-limite della democrazia, dal punto di vista descrittivo non riguarda il mondo degli uomini ma quello degli angeli.

istituzioni molto sagge, capaci di trasmettere a molte generazioni una forte esperienza di diversità nell'unità, di libertà, di pace. Nel dominio della teoria dei rapporti internazionali il federalismo ci mostra, con la severa evidenza della necessità, a quali tendenze siano sottoposti i rapporti fra gli Stati sinché non li regola un potere comune, federale. L'utopismo democratico secondo il quale gli Stati divengono pacifici ed amici quando si fondano sul popolo, e l'utopismo socialista che ha fantasticato la stessa cosa per gli Stati fondati sulla «proprietà collettiva dei mezzi di produzione», sono stati battuti dalla realtà delle cose.

In effetti, nei rapporti internazionali, la ragion di Stato, bene attiva dietro le lustre wilsoniane delle organizzazioni internazionali prive di potere, ha conservato la supremazia. Per questo la guerra (o la possibilità della guerra) è restata il mezzo ultimo di risoluzione delle divergenze tra i popoli e lo resterà sinché i rapporti internazionali non saranno trasformati in rapporti federali.

La lezione stava nella lapidaria sentenza federalista di Hamilton: «Sperare in una permanenza di armonia tra molti Stati indipendenti e slegati sarebbe trascurare il corso uniforme degli avvenimenti umani, e andar contro l'esperienza accumulata dal tempo». Ma gli uomini sono andati contro l'esperienza accumulata dal tempo; e ci vanno, con i loro governi, oggi, in questa Europa che tutti sanno essere giunta alla scelta dell'unità o della morte e che prefigura, nel suo destino storico, la scelta tra il caos e l'ordine che si profila per l'umanità intera.

In «Il Politico», 1956, n. 3, col titolo *Che cosa è il federalismo*. Pubblicato successivamente in francese in «Le Fédéraliste», IV (1962), n. 1, e in Mario Albertini, *Qu'est-ce que le fédéralisme?* Parigi, Société Européenne d'Etudes et d'Informations, 1963. Una versione leggermente diversa, che qui riprendiamo, è stata pubblicata col titolo *La federazione* in Mario Albertini, *La politica e altri saggi*, Milano, Giuffrè, 1963 e ristampata in Mario Albertini, *Nazionalismo e federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1999.