

Mario Albertini

Tutti gli scritti

IV. 1962-1964

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

La decadenza del federalismo negli Stati Uniti d'America

New Federalism o decadenza del federalismo?

In politica le parole sopravvivono spesso alle istituzioni che esse originariamente designavano. È infatti una tendenza naturale degli uomini quella di cercare di non prendere atto dei mutamenti che intervengono nel mondo che li circonda. E si tratta di una tendenza comune a coloro che difendono come a coloro che combattono le istituzioni morenti. Prendere atto del mutamento significherebbe per gli uni e per gli altri essere costretti a modificare le proprie convinzioni e i propri atteggiamenti politici; abbandonare la comoda posizione di chi si trova su di una strada già tracciata per assumere quella ben più difficile e irta di responsabilità di chi si trova a dover analizzare una situazione nuova, costruire dei nuovi schemi rappresentativi, confrontare a questi i propri valori e assumere un nuovo comportamento.

Naturalmente i mutamenti, soprattutto se sono di portata molto vasta, si riflettono necessariamente nella coscienza degli uomini. Ma questa presa di coscienza può rimanere superficiale quindi non influenzare il loro comportamento. Essa può allora dar luogo alla conservazione del termine che designava l'istituzione o la situazione molto mutata o addirittura scomparsa, e alla sua applicazione al nuovo contesto coll'aggiunta del prefisso «neo» o della parola «nuovo». Si tratta di un artificio linguistico mediante il quale si mira a convincere e a convincersi che un mutamento si è bensì prodotto, e se ne è preso atto, ma che il fenomeno è rimasto essenzialmente lo stesso; che, soprattutto, i mutamenti intervenuti nel fenomeno non comportano mutamenti nell'atteggiamento da tenere di fronte ad esso.

Una situazione di questo genere si è creata negli Stati Uniti d'America proprio a proposito del termine che designa il carat-

tere specifico della loro società politica. È stato infatti coniato e si è diffuso il termine *New Federalism*¹. Ciò mostra che tra gli studiosi si sta diffondendo l'idea che il sistema federale americano abbia subito e stia subendo dei mutamenti, ma non tali da alterare il federalismo nella sua essenza. In un certo senso, il sistema federale americano si sarebbe modificato soltanto per adattarsi alle mutate condizioni della nostra epoca, ma conserverebbe, tuttavia, nella sua forma nuova tutti i vantaggi propri del federalismo nella sua forma classica. Il *New Federalism* sarebbe caratterizzato dal fatto che l'iniziativa del potere centrale è frenata, nell'America di oggi, dalle molteplici pressioni e resistenze operate dai gruppi di pressione e dalle concentrazioni economiche che si sarebbero sostituite agli Stati membri, creando un nuovo equilibrio, uguale tuttavia al precedente nelle sue caratteristiche fondamentali.

Si può dire che in questo caso ci troviamo di fronte alla conservazione del nome destinata a nascondere la trasformazione della cosa? Si può, in altri termini, dire che questo fenomeno linguistico riflette un processo di automistificazione? Un indizio a favore di questa ipotesi può essere tratto dall'introduzione da parte dei teorici del *New Federalism* del termine *Dual Federalism* per designare il federalismo classico, come uscì dalla Convenzione di Filadelfia. Questa formula non identifica che un aspetto del sistema federale, e lo falsifica nella misura in cui presenta questa parte come il tutto. Si può dire che il federalismo classico era dualista se si tiene presente non il territorio nel suo insieme ma ognuno dei suoi punti, e inoltre se si considera soltanto la fonte delle decisioni politiche, l'organo autorizzato a prenderle, e non la loro natura. In ogni punto del territorio degli Usa esistevano infatti, e esistono ancora formalmente, due centri politici indipendenti dai quali emanano le decisioni: il governo federale e gli Stati federati. Tuttavia bisogna anche dire che il sistema era, al contrario, monista, monista rispetto alla decisione concreta dei problemi politici, perché il dualismo dei centri di decisione non comportava mai due decisioni sulla stessa questione. E infine bisogna dire che il dualismo dei centri di decisione era di fatto un pluralismo: la coesistenza di numerosi Stati federati e del governo fe-

¹ Cfr. per esempio Adolf A. Berle, *Evolving Capitalism and Political Federalism*, in *Federalism Mature and Emergent*, a cura di Arthur McMahon, New York, 1955, p. 68.

derale in una sfera territoriale unificata dalla Costituzione federale. In sostanza il federalismo è insieme monista e pluralista. Monista perché il meccanismo dello Stato federale permette di realizzare un'unità di decisione nel suo ambito, in altri termini di avere una sola decisione per ogni singolo problema; pluralista perché si è riusciti, per la prima volta nella storia dei mezzi di governo, a ottenere questa unità di decisione per mezzo di una pluralità di centri di decisione politica indipendenti (fine della sovranità indivisibile). La grande novità della fondazione federale americana, come bene aveva visto Madison², sta proprio nell'aver

² «Si suppone che la differenza fra un governo federale e uno nazionale, per quanto riguarda l'azione del governo, consista in questo: che nel primo i poteri operano sugli organismi politici componenti la Confederazione, nell'ambito delle loro capacità politiche, mentre nel secondo operano sui singoli cittadini, componenti la nazione, nell'ambito delle loro capacità individuali. Esaminando la Costituzione con questo criterio, essa rientra nella categoria *nazionale e non federale*, per quanto forse non completamente, come si è inteso finora.

In molti casi, e particolarmente nei processi per controversie fra gli Stati, questi devono essere considerati e giudicati solo nelle loro capacità collettive e politiche. Qui l'aspetto nazionale del governo sembra essere alterato, da questo punto di vista, da qualche elemento federale. Ma questa macchia è forse inevitabile in ogni programma; e l'azione del governo sul popolo, nella sfera delle sue capacità individuali, può designarlo, nel suo insieme e sotto questo rapporto, come un governo *nazionale* nei suoi procedimenti essenziali e più comuni.

Ma se il governo è nazionale in ciò che concerne l'azione dei suoi poteri, cambia di nuovo aspetto quando l'osserviamo in rapporto all'*estensione* dei suoi poteri. L'idea di un governo nazionale include in sé, non solo un'autorità sopra ai singoli cittadini, ma una supremazia infinita su tutte le persone e cose, finché queste sono oggetto di un governo legale. Presso un popolo costituitosi in Unità nazionale, questa supremazia risiede completamente nelle assemblee legislative nazionali. Presso le comunità riunitesi per scopi speciali, essa risiede in parte nell'assemblea legislativa generale e in parte in quella municipale. Nel primo caso, tutte le autorità locali sono subordinate a quella suprema e possono essere controllate, dirette o abolite a suo piacere.

Nel secondo, le autorità locali o municipali formano porzioni distinte e indipendenti della sovranità, non più soggette entro le rispettive sfere all'autorità generale, di quanto questa non sia soggetta a loro entro la propria sfera. Dunque, sotto questo rapporto, il governo proposto non può essere ritenuto *nazionale*, dal momento che la sua giurisdizione si estende solo ai pochi oggetti enumerati e lascia ai diversi Stati una residua sovranità inviolabile su tutti gli altri oggetti.

È vero che nelle controversie relative ai confini delle rispettive competenze il Tribunale che deve alla fine dirimerle deve essere costituito nell'ambito del governo nazionale. Ma ciò non cambia il principio della questione. La decisione deve essere presa imparzialmente, secondo le regole della Costituzione; e nel

creato un sistema monista e pluralista insieme. Il fatto di ravvisare nel modello di Stato creato a Filadelfia un federalismo «dualista», e di contrapporgli un inconcepibile modello «monista», e quindi tanto privo di basi obiettive da spingere a pensare che il fine, anche se non necessariamente cosciente, sia stato quello di conservare il nome di governo federale a un sistema nel quale, col dualismo dei centri di decisione in ogni singolo punto del territorio è scomparso, di fatto, il pluralismo dei centri di decisione, cioè uno degli elementi indispensabili del federalismo. Se le cose stanno così, il New Federalism attribuirebbe il nome di governo federale a un governo unitario classico (con unità delle decisioni e del centro di decisione).

In ogni modo, per giungere a conclusioni precise sull'evoluzione del federalismo negli Stati Uniti, è necessario prima di tutto tener presente nella sua vera natura il modello uscito dalla Convenzione di Filadelfia. La Costituzione federale divise le competenze dell'Unione tra governo federale e Stati federati, stabilendo il principio che tutte le competenze non espressamente assegnate al primo spettavano ai secondi. Le competenze assegnate al governo federale erano la politica estera, la guerra, la marina, il commercio internazionale, il commercio tra gli Stati membri, la moneta, le poste, la regolazione dei brevetti e dei diritti d'autore, il potere di imporre tasse per far fronte ai bisogni generali, ed alcune altre di minore importanza. Tutte le altre competenze erano di spettanza degli Stati federati.

Questa soluzione costituzionale aveva alle sue radici – ed alimentava a sua volta – una «filosofia pubblica» pluralista. Il lealismo dei cittadini non era diretto verso un solo potere, ma si divideva, secondo le circostanze, tra governo federale e Stati federati, benché sia l'uno che gli altri coagulassero attorno a sé anche degli interessi stabili.

contempo si assumono tutte le abituali precauzioni più efficaci per garantire questa imparzialità. Un simile Tribunale è evidentemente indispensabile per impedire un ricorso alla spada e una dissoluzione del patto; e non è un principio facile da combattere, quello che lo vorrebbe costituito nell'ambito del governo generale anziché di quelli locali, o, per parlare più chiaramente, che sostiene che esso potrebbe essere costituito, con sicurezza, solo nell'ambito del primo governo». (Hamilton, Jay, Madison, *Il Federalista*, trad. it., Pisa, Nistri Lischi, 1955, saggio n. 39. Si tenga presente che, secondo la terminologia di Madison, gli elementi *nazionali* sono quelli unitari, e quelli *federali* sono quelli pluralistici).

Questa «filosofia pubblica» fondata sulle tradizioni del periodo coloniale e sul funzionamento iniziale della Federazione si mantenne facilmente anche in seguito – nonostante la tendenza generale alla centralizzazione e al monismo sociale (nazionale) di tutte le società evolute nel secolo scorso e nel nostro – soprattutto perché il meccanismo federale non permise che si affermasse la scuola di Stato nel senso europeo (dove la competenza scolastica è attribuita allo stesso centro di decisione che controlla l'esercito e la politica estera), e perché gli Stati Uniti erano una «isola» politica (uno Stato senza frontiere territoriali importanti con altri Stati); in tal modo, non dovendo mantenere un forte esercito territoriale, essi non furono costretti a istituire il servizio militare obbligatorio.

Abbiamo così richiamato il carattere essenziale del modello federale, che lo distingue da qualsiasi altro tipo di Stato; bisogna vedere ora se esso ha subito trasformazioni importanti nel corso della storia degli Stati Uniti e individuare inoltre, in caso affermativo, i fatti storici che l'hanno modificato.

L'equilibrio federale sino alla guerra civile

Nel *Federalist*³, Hamilton affermò che negli Stati Uniti non si sarebbe mai posto il problema di un abuso di potere da parte del governo federale. Gli pareva che i singoli Stati, più legati alla vita di tutti i giorni dei cittadini, e le cui competenze li interessavano più direttamente, sarebbero sempre stati i più forti. Per questo motivo il problema costituzionale degli americani gli sembrava quello di impedire che l'equilibrio si rompesse non in favore del governo federale, ma degli Stati federati, e di evitare che questi ultimi potessero assumere di fatto delle competenze che la Costituzione assegnava al governo federale, con le gravissime conseguenze che ciò avrebbe comportato per il mantenimento stesso dell'Unione.

Fino al termine della guerra civile questa previsione parve verificarsi. Nel quadro americano si creò una situazione di potere nella quale gli interessi dei cittadini erano di fatto amministrati nella loro quasi totalità dagli Stati federati; di conseguenza il lea-

³ Saggio n. 17.

lismo dei cittadini verso i singoli Stati, nutrito dalle tradizioni coloniali, restò molto forte. La fedeltà verso lo Stato membro pareggiava, e per taluni aspetti precedeva, la fedeltà verso la Federazione. Fortunatamente, nei primi anni di vita della Federazione, Hamilton era riuscito a consolidare il governo federale. Quando la sua influenza cessò, la sua politica fu in gran parte abbandonata. Ma la forza d'inerzia giocava ormai a vantaggio del governo federale. Il governo federale, mantenendosi, mantenne l'Unione, ma le competenze che esso esercitava effettivamente si estendevano ben poco al di là della politica estera che allora, come si è visto, aveva una incidenza praticamente trascurabile sulla vita degli americani. In numerosi casi, anche competenze che la Costituzione demandava colla massima chiarezza al governo federale, come il potere di regolare il commercio tra gli Stati federati, erano esercitate in parte dagli Stati stessi, e in più d'una occasione la lettera della Costituzione fu visibilmente forzata per consentire agli Stati federati l'esercizio di competenze che la Costituzione stessa vietava⁴. Sotto la presidenza di Jackson fu abolita la Banca degli Stati Uniti che Hamilton aveva creato per legare il massimo di interessi commerciali e industriali al governo federale. La Corte Suprema, nel caso *Briscoe v. the Bank of Kentucky* (1837), giunse a dichiarare costituzionale una legge dello Stato del Missouri che aveva previsto l'emissione da parte di un ente pubblico di titoli di credito aventi di fatto valore di moneta legale, svuotando così del suo contenuto una precisa disposizione della sezione 10 dell'arti-

⁴ La *Contract Clause*, contenuta nella sezione 10 dell'articolo I della Costituzione, che stabiliva che «Nessuno Stato voterà leggi che dispensino dall'osservanza degli obblighi derivanti da contratto», fu violata più di una volta dagli Stati, e tali violazioni, quando divennero materia di decisione davanti alla Corte Suprema, furono spesso legittimate. Si veda per esempio il caso *Charles River Bridge v. Warren Bridge* (1837) nel quale la Corte Suprema dichiarò costituzionale una legge del Massachusetts che di fatto annullava, senza validi motivi, un impegno preso dallo Stato stesso verso una compagnia privata, pregiudicando gravemente gli interessi di quest'ultima. Vedi anche *Bank of Augusta v. Earle* (1839).

Anche la *Commerce Clause*, contenuta nella sezione 8 dello stesso articolo, che stabiliva che «Il Congresso avrà il potere... di regolare il commercio con le nazioni straniere, tra i diversi Stati membri e con le tribù indiane», fu svuotata del suo contenuto dal comportamento degli Stati nel periodo che stiamo considerando, col consenso della Corte Suprema. Si veda per esempio *New York v. Miln* (1837), i *License Cases* (1847), *Coole v. the Board of Wardens* (1851), ecc.

colo I della Costituzione federale⁵. Nel 1832 il legislativo della Carolina del Nord poteva permettersi d'approvare una *Nullification Ordinance* con la quale si dichiaravano nulle certe leggi federali, i *Tariff Acts* del 1828 e del 1832. Verso la metà del diciannovesimo secolo, insomma, l'equilibrio all'interno della Federazione era tale che nel 1850 Francis Bowen poteva scrivere testualmente sulla «North American Review»⁶: «Nella distribuzione del potere tra la Federazione e gli Stati federati tanto ne è stato riservato a questi ultimi, tante competenze sono di loro spettanza esclusiva che, se la prima, nella sua capacità legislativa, dovesse improvvisamente smettere di agire, se si addormentasse, se restasse in stato comatoso per un anno o due, non ne risulterebbe alcun danno grave».

Stando così le cose, il governo federale si mantenne soltanto per la forza d'inerzia del processo politico, inerzia favorita dal fatto che il regime presidenziale aveva fatto nascere un sistema di partiti di carattere «nazionale». Ed esso corse il rischio di dissolversi, quando anche questo appoggio cadde con la scissione del partito democratico nel 1860 (Convenzione di Charleston). In effetti esso non poté evitare la scissione degli Stati del Sud⁷, e fu soltanto con la procedura eccezionale della guerra civile e grazie alla mobilitazione straordinaria di energie che ogni guerra provoca, che esso poté superare la crisi e ricomporre l'Unione.

La fine della guerra civile vide un rafforzamento dell'Unione. Il sistema americano dei partiti giocò un ruolo importante. I due partiti, ricomposti dopo la scissione democratica e la dislocazione territoriale dei Whigs in occasione della guerra, ripresero le loro dimensioni e le loro funzioni «nazionali». Il partito repubblicano, in particolare, uscito dalla guerra con il prestigio della vittoria in nome dell'Unione, ebbe in quegli anni una forte spinta in senso «nazionale» (unitario). Esso riuscì anche ad infiltrarsi nel Sud, dove era sempre stato escluso, sfruttando il malcontento dei piccoli agricoltori verso i latifondisti, e il voto dei negri. Il partito

⁵ La sezione 10 dell'articolo I della Costituzione prescrive che «Nessuno Stato batterà moneta né emetterà carta moneta; non ammetterà che moneta d'oro e d'argento in pagamento dei debiti».

⁶ Leonard D. White, *The Jacksonians*, New York, 1954, p. 507.

⁷ Il pericolo di secessione era stato costante nel corso di tutta la storia degli Stati Uniti che precedette la guerra civile. Nel suo *Farewell Address* del 1837 Andrew Jackson diceva «La dissoluzione della Unione è... divenuto un comune argomento di conversazione».

democratico, grande sconfitto della guerra civile, comprese a sua volta la necessità di acquistare una piattaforma politica federale per sopravvivere. In generale, quindi, la localizzazione territoriale dei partiti si attenuò: gli interessi che essi rappresentavano erano ormai presenti, anche se con la prevalenza degli uni o degli altri nei diversi Stati, su tutto il territorio dell'Unione (quando si parla di unità e di particolarismo nei partiti americani bisogna ricordarsi che la loro unità non è mai stata e non è nemmeno oggi monolitica come quella di molti partiti europei). Così i partiti contribuirono ad attenuare le frizioni tra Nord e Sud, creando un equilibrio più stabile di quello precedente alla guerra, nel quale il pericolo di una scissione si poteva considerare eliminato. Anche la Banca centrale, ricostituita nel corso della guerra civile (1863) e mai più soppressa in seguito, rafforzò il governo federale consentendogli di riprendere il controllo della moneta e del credito, che gli era sfuggito.

Cionondimeno i tentativi di riorganizzazione degli Stati del Sud su basi nuove, operati dalla parte del Congresso che restava più tenacemente attaccata ai suoi sentimenti nordisti, tentativi che avrebbero potuto, questa volta, rompere l'equilibrio in favore del governo federale, fallirono l'uno dopo l'altro. La strenua resistenza degli Stati del Sud, e la stanchezza di tutta l'opinione pubblica americana, impedirono che la situazione evolvesse in modo sostanziale. Una dopo l'altra le misure emanate dal Congresso per riorganizzare gli Stati del Sud, i *Reconstruction Acts* del 1867, furono dichiarate incostituzionali dalla Corte Suprema⁸, e il Congresso non si preoccupò più di prendere decisioni di questo genere. Nello stesso tempo gli Stati del Sud rimisero in vigore tutte le vecchie misure discriminatorie concernenti la popolazione di colore, e la Corte Suprema le avallò⁹.

In conclusione, al termine della guerra civile si ristabilì un equilibrio molto simile al modello hamiltoniano, nel quale i pericoli di secessione erano scongiurati per sempre, mentre, d'altro lato, la situazione sociale, in evoluzione ancora lenta, e la persistenza dell'isolamento politico, impedivano l'accrescimento del governo federale al di là di certi limiti. I primi importanti segni di mutamento si possono far risalire, come si è accennato, agli ultimi

⁸ Cfr. *United States v. Reese* (1876), *United States v. Harris* (1883) e i *Civil Rights Cases* (1883).

⁹ Cfr. per esempio *Ex parte Virginia* (1880) e gli innumerevoli casi posteriori.

due decenni del diciannovesimo secolo. Il fenomeno profondo che si manifestò in questo periodo, e giocò un ruolo determinante, fu quello dell'industrializzazione di massa.

L'espansione economica e la twilight zone, premessa dell'accentramento

Per rendersi conto dell'enorme differenza tra lo sviluppo che questo fenomeno ebbe negli Stati Uniti e quello che ebbe in Europa basti ricordare che la United States Steel Corporation fu costituita nel 1901 con un capitale iniziale di 1.450.000.000 dollari. Lo sviluppo industriale, che poteva procedere al ritmo che effettivamente assunse grazie alle enormi dimensioni del mercato nel quale agivano le imprese che ne erano le protagoniste, provocò due fenomeni derivati di grande importanza.

Esso fece emergere, con una forza prima sconosciuta, le istanze sociali che si manifestano abitualmente nella fase matura del capitalismo. Le richieste di una maggiore regolamentazione dell'economia da parte del potere politico cominciarono a farsi sentire soprattutto nel campo del trattamento della manodopera (salari e ore di lavoro). Se si tiene conto del clima generale dell'epoca, e dei modi in cui si manifestò allora e nei decenni seguenti in Europa il fenomeno della nascita delle organizzazioni operaie e contadine e delle loro lotte per una sorte più umana, si può dire che in generale gli Stati dell'Unione non restarono affatto insensibili a queste istanze. Essi invero emanarono una vasta legislazione economica e sociale. Anche la Corte Suprema si mostrò imparziale e non frappose particolari ostacoli allo svolgimento di questo processo, anche se già cominciavano nel suo seno a farsi lentamente strada quelle tendenze conservatrici che, avvalendosi della lettera del quattordicesimo emendamento, giocheranno un ruolo così importante nel periodo del New Deal¹⁰.

¹⁰ In *Holden v. Hardy* (1898) si dichiarò costituzionale una legge dello Utah con la quale si impediva di prolungare l'orario di lavoro dei minatori e degli operai delle fonderie e delle raffinerie per più di otto ore al giorno. Così il caso *Muller v. Oregon* (1908). Si accettarono anche modificazioni sostanziali al regime della responsabilità dei datori di lavoro, come nel caso *New York Central R.R. Co. v. White* (1917) che dichiarava la costituzionalità del *New York Workmen's Compensation* del 1914. Così nel caso *Mountain Timber Co. v. Washington* (1917). Naturalmente questa tendenza giurisprudenziale non fu costante e vi furono casi famosi come *Lochner v. New York* (1905) nei quali la Corte Suprema invalidò leggi sociali emanate dagli Stati.

L'economia aveva un'incidenza fortissima sulla forma della società e sulle condizioni di vita degli individui e dei gruppi; essa si legò pertanto, in un modo che col tempo divenne sempre più stretto, col potere politico¹¹. Sulla natura di questo legame un altro aspetto dell'espansione economica ebbe un'influenza decisiva. La nascita della produzione di massa favorì la creazione dei primi grandi trust. Naturalmente, prima che questo fenomeno cominciasse, esistevano già correnti abbastanza importanti di commercio tra gli Stati. Nessuno Stato aveva mai costituito un mercato chiuso. Tuttavia, per molti riguardi, l'economia era sempre stata un fatto di dimensioni statali. La Costituzione riservava espressamente alla Federazione la competenza in materia di commercio tra gli Stati federati. Ma gli apparati amministrativi degli Stati, che in termini di quantità e di importanza regolavano un settore economico enormemente più vasto di quello controllato dall'amministrazione federale, erano tanto più esperti ed efficienti che spesso, come si è visto, si arrogavano di fatto dei poteri che non spettavano loro, regolando persino le correnti commerciali interstatali.

Negli ultimi due decenni del diciannovesimo secolo, le cose cominciarono però a cambiare profondamente. Dapprima le ferrovie, poi altri settori sempre più numerosi dell'economia cessarono di essere dei fenomeni che interessavano esclusivamente o prevalentemente i singoli Stati e incominciarono a influenzare profondamente la vita dell'intera Federazione. La Pennsylvania Railroad, una delle più grandi compagnie ferroviarie americane, attraversava in questo periodo le frontiere di cinque Stati, e aveva diramazioni in molti altri. La Standard Oil Company risultò nel 1892 dalla fusione di più di 40 imprese che controllavano tra il 90 e il 98 per cento della produzione americana di petrolio e dei suoi derivati. Lo stesso accadde nei settori dell'acciaio, del tabacco, del cuoio, delle conserve alimentari e dell'elettricità.

La logica conseguenza di questo stato di cose fu che i tentativi degli Stati di controllare i settori più espansivi dell'economia ameri-

¹¹ Sempre in questo periodo fu notevole l'attività degli Stati membri nel settore della regolamentazione delle imprese di pubblica utilità. Anche su questa questione la giurisprudenza della Corte Suprema oscillò, ma non pare si possa dire che essa ostacolò la tendenza. Cfr. *Willcox v. Consolidated Gas Co.* (1909), *Minnesota Rate Cases* (1913). In senso contrario abbiamo *Northern Pacific Railway v. North Dakota* (1915), *Norfolk and Western Railway Co. v. West Virginia* (1915).

cana si rivelarono inefficaci. «Nessuno Stato federato – scrivono Kelly e Harbison¹² – poteva controllare efficacemente le tariffe ferroviarie all'interno delle proprie frontiere, perché tali tariffe erano studiate in funzione di una rete che si estendeva in altri Stati, nei quali lo Stato che tentava di esercitare il controllo non aveva alcuna autorità. La fissazione di una tariffa da parte dei differenti Stati federati avrebbe, nel migliore dei casi, prodotto dozzine di sistemi tariffari senza correlazione fra loro, senza alcuna organizzazione razionale delle tariffe a livello federale. Anche i grandi trust industriali che si formarono nei due ultimi decenni del diciannovesimo secolo avevano dimensioni federali. Come nel caso delle ferrovie, non era possibile imporre a tali industrie una politica uniforme per tutto il territorio della Federazione con la legislazione statale. Quaranta leggi statali, diverse tra di loro, non potevano assicurare il controllo unitario dell'industria del petrolio». L'economia dei settori evolutivi, insomma, aveva raggiunto dimensioni continentali e pertanto gli Stati non erano più in grado di controllarla. Essa esigeva ormai dei controlli su scala più vasta di quella degli Stati. Ormai i programmi di produzione e la politica dei prezzi di un trust che aveva la sua sede legale a New York non erano più un fatto che interessava il solo Stato di New York, perché avevano profonde ripercussioni su tutta la vita degli Stati Uniti. Si imponevano perciò trasferimenti di attività dagli Stati federati al governo federale. Ma tali trasferimenti erano gravemente intralciati dalle tradizioni che gli Stati federati avevano alle loro spalle. Gli Stati federati regolavano ancora efficacemente il vasto settore dell'economia che non aveva ancora raggiunto il grado di sviluppo del settore di avanguardia, e il governo federale era tradizionalmente considerato dall'opinione pubblica estraneo ai problemi economici.

Erano dunque ancora gli Stati membri che tentavano di tenere in mano una situazione che stava loro sfuggendo. Ne risultavano in generale regolamentazioni confuse e contraddittorie, e la Corte Suprema intervenne più volte per dichiarare l'incostituzionalità di misure prese dal legislativo o dall'esecutivo di uno Stato che colpivano imprese per attività svolte in altri Stati¹³.

¹² Kelly e Harbison, *American Constitution. Its Origin and Development*, New York, 1955, pp. 543-544.

¹³ Gravi inconvenienti erano provocati soprattutto dalla regolamentazione da parte degli Stati delle tariffe delle imprese ferroviarie che gestivano linee tra gli Stati. Ricordiamo a titolo d'esempio un passo della sentenza della Corte Suprema (estensore il giudice Miller) che concludeva il caso *Wabash St. L. and P.R.*

Cominciò così a comparire in questo periodo una twilight zone, una zona crepuscolare, cioè un settore economico nella fattispecie sottratto sia al controllo dei singoli Stati (che non erano più in grado di controllare fenomeni di dimensioni continentali), sia al controllo della Federazione, alla quale una tradizione profondamente radicata nell'animo degli americani impediva di estendere le proprie competenze al di là dei limiti in cui si erano mantenute fino a quel momento.

Questo settore era evidentemente destinato ad essere coperto dal governo federale. E in effetti, in questo periodo, ebbero luogo dei trasferimenti di attività. Il primo evento importante in questo senso fu costituito dall'approvazione dell'*Interstate Commerce Act* il 4 febbraio 1887. Questa legge istituiva un organo federale, la Interstate Commerce Commission, che aveva il potere di controllare le tariffe ferroviarie a livello federale per impedire discriminazioni, accordi, ecc. Si tratta del primo esempio importante di creazione di quegli organi dotati di competenze in parte amministrative, in parte legislative e in parte giudiziarie, che hanno assunto un ruolo predominante negli Stati Uniti d'oggi. Tuttavia, questa commissione si vide privata dalla Corte Suprema, pochi mesi dopo la sua istituzione, di una gran parte dei suoi poteri¹⁴. Il se-

Co. v. Illinois (1886): «Non spetta alla Corte pronunciarsi sulla giustizia o sull'opportunità del principio che ha animato dall'interno la legge dell'Illinois. Limitatamente ai trasporti che incominciano e finiscono entro i confini di un solo Stato, può essere giusto ed equo, e certamente rientra tra le competenze della legislatura statale, regolare le questioni relative. Ma quando si tenta di applicare un principio di questo tipo ai trasporti che attraversano un'intera serie di Stati, e quando ogni Stato cerca di fissare le proprie tariffe per permettere o per impedire delle discriminazioni nelle tariffe stesse, non si può negare che ciò produce effetti negativi sulla libertà del commercio tra gli Stati e sul passaggio delle merci attraverso le loro frontiere. Questo tipo di regolamentazione, se deve esistere, deve essere di carattere generale e nazionale e non può essere lasciato senza inconvenienti alla competenza degli organi locali». Numerose eccezioni di incostituzionalità furono sollevate anche in occasione di controversie provocate da tentativi da parte degli Stati di tassare imprese per attività svolgentisi al di fuori delle loro frontiere. Cfr. *State Tax on Foreign Held Bonds* (1873), *Loan Association v. Topeka* (1875), *Delaware Lackawanna and Western Railroad Co. v. Pennsylvania* (1905), *Union Refrigerator Transit Co. v. Kentucky* (1905).

¹⁴ Cfr. *Cincinnati, New Orleans and Texas Pacific Railway Co. v. Interstate Commerce Commission* (1896); *Interstate Commerce Commission v. Cincinnati, New Orleans and Texas Pacific Railway Co.* (1897); *Interstate Commerce Commission v. Alabama Midland Railway Co.* (1897).

condo evento importante fu l'approvazione dello *Sherman Antitrust Act* il 2 luglio 1890. Questa legge mirava a impedire le pratiche monopolistiche divenute comuni nei settori economici più espansivi. Anche l'efficacia di questa legge fu in seguito praticamente annullata dalla Corte Suprema nel caso *United States v. Knight Co.*, e in altre sentenze successive. In questo quadro un importante impulso nel senso del rafforzamento del potere centrale fu dato da Teodoro Roosevelt, eletto alla Presidenza nel 1901¹⁵. Un'abbondante legislazione economica e sociale fu emanata dal Congresso sotto la sua Presidenza, e negli anni che seguirono¹⁶. L'Attorney General di Roosevelt, Knox, ridiede vita allo *Sherman Antitrust Act*, conducendo energiche campagne contro i trust, e ottenne dei successi anche davanti alla Corte Suprema¹⁷. Sempre nello stesso periodo, la Interstate Commerce Commission fu rimessa in vigore con lo *Hepburn Act* del 1906.

¹⁵ Teodoro Roosevelt vide lucidamente quali erano, all'inizio del nostro secolo, le conseguenze da trarre, in termini di politica economica, dallo sviluppo dell'economia. Nel suo discorso del 6 agosto 1912, col quale accettava la designazione alla candidatura alla Presidenza per il partito progressista, egli disse: «Noi membri del partito progressista siamo per la difesa dei diritti del popolo. Quando questi diritti possono essere meglio garantiti dai diritti degli Stati, noi siamo per i diritti degli Stati; quando essi possono essere meglio garantiti dal diritto nazionale (federale) noi siamo per il diritto nazionale. Il commercio tra gli Stati può essere effettivamente controllato solo dalla Nazione. Gli Stati non possono controllarlo nell'ambito della Costituzione, ed emendare la Costituzione con l'attribuire loro tale controllo equivarrebbe a sciogliere il governo federale. I peggiori dei grossi trust hanno sempre cercato di tener vivo il sentimento favorevole a che sian gli Stati e non la Nazione ad assolvere questo compito di controllo, perché sanno che a lungo andare questo tentativo si rivelerebbe inefficace. Non vi è modo più sicuro di impedire qualsiasi valido tentativo di risolvere questo problema che quello di insistere perché esso sia affrontato dagli Stati piuttosto che dalla Nazione e di creare un conflitto a tale proposito tra gli Stati e la Nazione. L'ignorante benintenzionato che avanza tale proposta fa altrettanto danno che se egli fosse al servizio dei trust, perché egli fa il gioco di tutte le grosse società interessate a neutralizzare ogni azione antitrust. Il solo modo efficace di regolare i trust è quello di esercitare il potere collettivo del popolo americano nel suo complesso, attraverso gli organi stabiliti dalla Costituzione a questo preciso scopo».

¹⁶ Si ricordi ad esempio la *Pure Food and Drug Law* (1906); *Meat Inspection Act* (1906); *White Slave Traffic Act* (1910); *Phosphorous Matches Act* (1912); *Harrison Anti-Narcotics Act* (1914); *Child Labor Act* (1916).

¹⁷ Cfr. *Northern Securities Co. v. United States* (1904); *Swift and Company v. United States* (1905).

Wilson a sua volta incoraggiò questa tendenza. Sotto la sua Presidenza cominciarono a moltiplicarsi board e commission, organismi di incerta natura e di dubbia costituzionalità, i cui membri erano nominati per periodi lunghissimi o addirittura per tutto il tempo in cui non avessero dato motivo di venire destituiti (during good behaviour). Nel 1913 fu creato il *Federal Reserve System*, che aumentò considerevolmente le possibilità di manovra del governo federale nei settori della moneta e del credito, prima basati esclusivamente sull'attività della Banca centrale; e questa fu inserita in un sistema di dodici banche periferiche che coordinavano a loro volta l'azione di tutti gli istituti di credito che desideravano aderire all'organizzazione. La legislazione antitrust ricevette nuovo impulso dall'approvazione, nel 1914, del *Clayton Antitrust Act*. Nel settore della legislazione sociale abbiamo, nel 1916, l'*Adamson Eight Hours Act*, che portava a otto ore giornalieri l'orario di lavoro per i ferrovieri. È in questo momento che comincia l'intrusione del governo federale anche nell'agricoltura, sia pure in forma larvata, coll'applicazione del *Rural Credit Act* del 1916, che creava un gruppo speciale di banche per accordare crediti agli agricoltori.

E, colla trasformazione dell'economia, ebbe luogo un mutamento del sistema politico. La lettera della Costituzione rimase immutata, ma l'enorme aumento del traffico commerciale tra gli Stati allargò il campo di intervento del potere federale. L'espressione «commercio tra gli Stati» cambiò lentamente di significato e venne ad includere attività che col commercio non avevano che un rapporto indiretto. Gli Stati incominciarono a perdere la loro autonomia finanziaria, anche se il fenomeno non prese dimensioni preoccupanti. Le prime sovvenzioni concesse dal governo federale agli Stati federati, indeboliti finanziariamente dal nuovo andazzo dell'economia (i grants-in-aid), datano dalla fine del diciannovesimo secolo. La Presidenza accrebbe il suo prestigio sotto l'impulso di Wilson. Il movimento comunque era ancora lento. La bilancia dell'equilibrio istituzionale, prima leggermente squilibrata in favore degli Stati, pendeva ora dalla parte della Federazione, ma non al punto da far perdere alla società americana il suo carattere federale.

Verso l'accentramento: la prima guerra mondiale

Ma un'altra causa di accentramento entrò in gioco, quella derivante dalla politica internazionale. La prima guerra mondiale fu

importantissima per gli Stati Uniti perché segnò l'inizio del venir meno della loro posizione «insulare». Fino a quel momento la politica estera non aveva influenzato in modo profondo e radicale, al punto di modificare le linee di sviluppo della politica interna, la vita della Federazione. Era difficile colpire l'America del Nord, ed essa, a sua volta, non aveva la possibilità di colpire gli Stati di prima grandezza. La politica estera americana poteva, conseguentemente, ridursi per così dire quasi a zero, e non mettersi in movimento che in funzione di attacchi e minacce dirette da parte di Stati stranieri, e soltanto nel momento in cui queste si manifestavano apertamente. Con la prima guerra mondiale questa situazione mutò. L'isolazionismo americano si basava sull'equilibrio europeo e sulla potenza navale inglese, ma questi dati, a loro volta, cominciavano a dipendere dall'America stessa che non poteva più fondare la propria sicurezza sulla propria inattività. Quando la minaccia tedesca pesò gravemente sull'equilibrio europeo e sulla potenza inglese, l'America, nonostante la sua psicologia isolazionista, dovette entrare in guerra per garantire la sua sicurezza.

La guerra del 1914-1918 fu la prima a vedere una mobilitazione totale delle energie disponibili, carattere che fu portato in seguito al parossismo dalla seconda guerra mondiale; essa accentuò conseguentemente la tendenza all'accentramento del potere, con gravi conseguenze in America sul meccanismo federale. In materia di politica estera non sorgono problemi di competenza tra Stati federati e governo federale, come avviene in materia di politica economica. La politica estera spetta per natura al potere centrale, e, quanta maggior rilevanza essa acquista per la vita della società, di tanto cresce l'importanza del potere al quale è attribuito il suo esercizio. Mentre di solito, in uno Stato federale, accade abitualmente che alcuni interessi si schierano con gli Stati federati e altri col potere centrale quando si tratta di politica interna, in materia di politica estera possono bensì sorgere controversie sulle decisioni da prendere, ma non sul potere al quale deve essere affidato il compito di prenderle. Quando dunque la politica estera assume un rilievo particolare, come in tempo di guerra, e influenza profondamente la stessa vita interna di uno Stato perché il potere centrale deve distrarre risorse, uomini ed energie dai loro impieghi abituali per utilizzarli nella lotta contro il nemico, tutte le organizzazioni, come gli Stati membri di uno Stato

federale, che servivano ad incanalare queste stesse risorse, nonché uomini ed energie, a fini di pace, perdono in importanza e in autonomia e divengono talvolta esse stesse degli strumenti di guerra nelle mani del potere centrale.

Di fatto, la prima guerra mondiale rafforzò il potere centrale in una misura enormemente maggiore di quanto non l'avesse fatto lo sviluppo economico nel corso dei trent'anni precedenti. Furono prese misure, naturali in una guerra, ma molto gravi se confrontate con le tradizioni americane: il *Lever Food Control Bill* (1917) dichiarò di interesse pubblico le industrie di prodotti alimentari e di vestiario, e le sottomise ad una rigida direzione governativa al fine di assicurare i necessari approvvigionamenti alle forze armate; il *Selective Service Act* (1917) istituiva per la prima volta il servizio militare obbligatorio; l'*Espionage Act* (1917, emendato nel 1918) istituiva, tra l'altro, una forma larvata di censura postale della quale furono vittime anche giornali di grande diffusione come il «Saturday Evening Post» e il «New York Times». Queste misure, ed altre ancora, come il *War Revenue Act* (1917), che aumentava gravemente la pressione fiscale, e il *War Prohibition Act* (1918), che limitava la produzione e il commercio delle bevande alcoliche, portarono, direttamente o indirettamente, colpi gravissimi alle tradizionali libertà americane. La Corte Suprema tacque su queste questioni nel corso della guerra, e quando, subito dopo la fine di questa, fu chiamata a pronunciarsi, avallò praticamente senza eccezioni le misure prese dal governo federale¹⁸.

Dato il carattere eccezionale della legislazione di guerra, il suo effetto diretto cessò dopo la conclusione del trattato di pace. Ma rimase il consolidamento dell'apparato burocratico federale, mentre l'indebitamento finanziario degli Stati cominciava a farsi ormai preoccupante. I grants-in-aid erano notevolmente aumentati (\$ 5.488.000 nel 1915; \$ 77.000.000 nel 1920) e comportavano, anche direttamente, forti limitazioni all'autonomia degli Stati membri, perché il loro impiego era (e rimase anche in seguito) dettagliatamente regolato dagli organi federali competenti, mentre l'applicazione esatta delle direttive federali era controllata dai funzionari di Washington. Anche la «filosofia pubblica» plu-

¹⁸ Cfr. *Schenk v. United States* (1919); *Abrams v. United States* (1919); *Pierce v. United States* (1920).

realistica subì delle attenuazioni. «La prima guerra mondiale – scrivono Kelly e Harbison¹⁹ – contribuì notevolmente ad abituare il popolo americano ad una concezione allargata dell'autorità federale; e così, quando la grande crisi economica degli anni '30 sconvolse il paese, esso accettò più prontamente la legislazione che delegava numerosi poteri legislativi al Presidente e che invadeva la sfera tradizionale dell'autonomia degli Stati».

La bilancia dell'equilibrio istituzionale si inclinò ancor di più, e questa volta gravemente, dalla parte del governo centrale. Fortunatamente la spinta all'accentramento derivante dalla politica internazionale subì un arresto. La bilancia mondiale di potere, che aveva costretto l'America ad entrare in guerra, le riservava ancora una posizione poco esposta. L'equilibrio europeo si ristabilì (anche se era minato nel sottosuolo) stabilizzando le sue zone d'influenza. L'America si trovò ad assumere il ruolo di arbitro esterno dell'equilibrio, non quello di partecipante diretto, e perciò essa non dovette sopportare gli stessi oneri militari e psicologici che ebbero a sopportare gli Stati europei. Rimasero perciò intatte le due solide basi della «filosofia pubblica» americana, il pluralismo scolastico, e la debolezza della struttura militare, anche se nel suo fondamento politico il meccanismo della pluralità dei centri di decisione era ormai minato.

Il periodo rooseveltiano

La marcia verso l'accentramento, temporaneamente arrestata nel settore della politica internazionale, riprese però sul terreno economico. Raggiunta la dimensione continentale, l'economia fece un nuovo formidabile balzo in avanti. L'America era la prima zona del mondo in cui si compiva il miracolo della vittoria contro la miseria che, sino a poco tempo prima, era considerata come un tratto immutabile della società umana. Produzione e occupazione raggiunsero valori incredibili; le città si sviluppavano, cresceva il turismo di massa, il benessere si diffondeva. Il miracolo economico non interessava tutto il territorio, né tutti i gruppi sociali, ma con la sua forza esplosiva convinse la maggioranza delle persone che la miseria non era che la conseguenza dell'ignoranza o della

¹⁹ *Op. cit.*, p. 663.

pigrizia, e che essa sarebbe cessata del tutto quando fossero cessati questi difetti. Il protagonista del miracolo era il business, e gli americani attribuirono il merito della loro prosperità ai grandi complessi industriali.

Tutto ciò si svolgeva al di fuori del quadro politico-istituzionale, nella twilight zone. Tutti i settori importanti dell'economia avevano assunto dimensioni nazionali, l'impotenza degli Stati federati a controllare il processo era divenuta quasi totale e, d'altra parte, il governo federale, posto di fronte ad una situazione nuova, non aveva né le idee, né i mezzi, né l'incentivo per intervenire. L'opinione pubblica, soddisfatta e orgogliosa, ammirava i grandi complessi industriali. Lo stesso Presidente Coolidge era un liberista convinto, e la Corte Suprema ebbe in questo periodo il carattere più conservatore che si ricordi nella storia degli Stati Uniti. Questo organo aveva sempre avuto una grande importanza nella politica americana. Benché fosse priva di un potere politico proprio, le sue decisioni erano sempre state osservate perché essa aveva ogni volta dietro di sé il potere centrale, o quello degli Stati membri, a seconda delle decisioni che prendeva. Fino a quel momento il lealismo dei cittadini era stato diviso tra gli Stati e la Federazione, e siccome ogni aumento del potere del governo federale si traduceva in una diminuzione del potere degli Stati federati e viceversa, ne seguiva che, ogni volta che la Corte annullava una legge di uno dei due poteri concorrenti, essa aveva il sostegno dell'altro, il che conferiva alla sua decisione una grande autorità e le consentiva di venire eseguita.

Ma nel periodo che stiamo esaminando – cosa che a prima vista stupisce – essa bocciò senza discriminazione qualsiasi tipo di legislazione economica e sociale, sia che essa provenisse dalle assemblee legislative degli Stati, sia che essa provenisse dal Congresso, e la sua azione contribuì potentemente al mantenimento dello status quo. Evidentemente essa aveva alle sue spalle un altro potere, l'opinione pubblica incanalata da un'altra istituzione. Si trattava dei grandi complessi industriali e dei gruppi finanziari, gli artefici del boom economico, che erano divenuti il simbolo degli Stati Uniti ed erano appoggiati dal consenso della maggior parte dell'opinione pubblica. Essi chiedevano naturalmente la più grande libertà d'azione e consideravano come indebita qualunque intrusione da parte del potere politico, sia federale che statale, e per più di dieci anni riuscirono nel loro intento. Ma le modifica-

zioni della «filosofia pubblica», che si diffondevano in questo modo, anche se provenivano da gruppi in lotta contro il potere federale, non giocavano certo per uno spostamento dell'equilibrio in favore degli Stati membri. Il problema fondamentale della vita americana nel corso di quegli anni era un problema che si poteva risolvere esclusivamente nel quadro federale, perché i due protagonisti della situazione – il governo centrale e le concentrazioni industriali – avevano un'estensione «nazionale» e agivano a livello federale. La mobilitazione dell'opinione pubblica da parte dei grandi complessi industriali e dei gruppi finanziari giocava perciò contro il federalismo, indirettamente perché portava la corrente fondamentale della vita americana fuori dalla dialettica Federazione-Stati federati, e direttamente perché, in caso di crisi economica, solo il governo centrale avrebbe potuto ormai riempire il vuoto che si sarebbe così creato.

Praticamente la storia degli Stati Uniti dalla fine della prima guerra mondiale fino alla definitiva vittoria del New Deal non ebbe più il carattere di un rapporto dialettico tra la Federazione e gli Stati federati. Gli Stati membri erano ormai nettamente superati dal progresso tecnico e dallo sviluppo dell'economia: il processo sfuggiva decisamente alle loro mani. La storia degli Stati Uniti in questo periodo, quantomeno nel settore economico, può essere concepita solo come una storia di contrasti tra il potere federale e le grandi concentrazioni industriali e finanziarie, contrasti che, fino al 1929, si risolsero a favore di queste ultime. Ma quando la crisi del 1929 dimostrò all'opinione pubblica americana che i capitani d'industria e i finanzieri non sono in grado di governare a lungo uno Stato²⁰, e dimostrò inoltre che per superare la crisi bisognava governare davvero, e non perpetuare la direzione anarchica precedente che era stata la causa della crisi, sol-

²⁰ Cfr. John Kenneth Galbraith, *The Great Crash*, Londra, 1961. Affermando la necessità di un controllo federale sul settore economico che aveva assunto dimensioni federali, non si intende qui assumere una posizione dirigista piuttosto che liberale. Un'alternativa di questo genere non si pone nel caso specifico, se si pensa che anche il liberale Lionel Robbins (*The Great Depression*, Londra, McMillan, 1934, pp. 30 e ss.) fa risalire il crollo all'assenza di una politica energica da parte del *Federal Reserve System*. Senza entrare nella polemica tra liberali e dirigisti, ci si vuole riferire semplicemente al fatto che nel periodo precedente la crisi le grandi concentrazioni economiche e i gruppi finanziari si sottraevano perfino ai controlli giuridici normali e ai normali strumenti della politica economica (anche liberale).

tanto il governo federale poteva correre ai ripari. E poteva farlo, naturalmente, allargando la sua azione e aumentando i suoi poteri.

Il protagonista di questa politica, la politica del New Deal, fu Franklin Delano Roosevelt. I fatti sono noti. Il Congresso, sotto l'impulso del Presidente, emanò una massiccia legislazione economica (esempi principali: il *National Recovery Act* e l'*Agricultural Adjustment Act*) che, se era improvvisata e per molti aspetti vessatoria e incostituzionale, rispondeva comunque ad esigenze profonde. Ma la Corte Suprema assunse un atteggiamento miope ed intransigente, bocciando senza discriminazione tutte le misure prese dal governo federale che furono sottomesse alla sua revisione²¹. Iniziò così una difficile lotta tra Roosevelt e la Corte, che ebbe termine soltanto quando la composizione di quest'ultima cambiò con la morte dei giudici più irriducibili o con la loro cessazione dall'incarico. Comunque la resistenza della Corte poteva soltanto ritardare l'esito di questa lotta perché ormai, come si è visto, l'impotenza degli Stati di fronte ai problemi fondamentali della politica economica era apparsa in modo lampante, e degli organismi economici come le concentrazioni industriali e i gruppi finanziari non erano in grado, per la loro particolare natura, di esercitare a lungo con successo delle responsabilità politiche. Con la vittoria di Roosevelt sulla Corte Suprema, la struttura costituzionale sostanziale degli Stati Uniti si adattò praticamente alle esigenze dello sviluppo economico. Avvalendosi del dettato della *Interstate Commerce Clause*, il paragrafo della Costituzione che assegnava al governo federale la competenza di regolare il commercio tra gli Stati, il governo acquisì il controllo totale della politica economica (non esistevano più attività economiche di una certa importanza che non interessassero, direttamente o indirettamente, il commercio tra gli Stati federati).

Questa competenza non violava formalmente la Costituzione, dato il mutamento di significato che l'espressione «commercio tra gli Stati» aveva cominciato a subire prima dell'inizio del New Deal, ma comportava, nella sostanza, dei mutamenti profondi. Il più grave fu la perdita definitiva dell'autonomia finanziaria degli

²¹ Si veda, per non citare che due esempi tra i più conosciuti, *Schechter v. United States* (1935), col quale fu dichiarata l'incostituzionalità del N.R.A., e *United States v. Butler* (1935), col quale fu dichiarata l'incostituzionalità dell'A.A.A.

Stati federati²². In teoria, il federalismo era finito. Gli Stati, senza autonomia finanziaria, non potevano mantenere l'autonomia politica né il loro carattere di centri indipendenti di decisione politica; ma, in pratica, questo carattere poté ancora sopravvivere perché il peso del passato riusciva ad attenuare le modificazioni del presente. Dietro gli Stati rimaneva ancora, anche se sensibilmente modificata dagli sviluppi precedenti, la forza federalista accumulata dal tempo, la «filosofia pubblica» pluralista. Questa forza si mantenne soprattutto nell'epicentro della vita politica, nel sistema partitico, che era ancora basato su due partiti, ognuno dei quali era una specie di federazione di partiti locali. Alimentato da questa tradizione, il sistema partitico, che per un certo periodo aveva costituito un freno rispetto alla tendenza centrifuga, costituì un freno rispetto alla tendenza centripeta.

Gli Stati federati continuarono così ad amministrare una quantità considerevole di interessi nei settori più diversi (scuola, culto, radio, diritto civile e penale, ecc.), e ciò permise il mantenimento del pluralismo della società americana, del lealismo nei confronti degli Stati da parte dei cittadini, che vedevano ancora nel proprio Stato un organismo fondamentale per la loro vita, per quella dei loro familiari e per quella delle loro città.

La seconda guerra mondiale

Il colpo decisivo all'autonomia degli Stati fu portato dalla seconda guerra mondiale. Essa esplose e si svolse con una violenza ed una forza di distruzione spaventevoli. Il rapporto crescente tra fattori economici, fattori psicologici e potenza militare, dovuto in parte al progresso tecnico, e in parte alla logica terribile del nazionalismo, fece cadere la tradizionale distinzione tra i combattenti e il resto del paese, tra industria militare e industria non militare, e via di seguito. Ciò che non era militarizzato direttamente lo era indirettamente, e costituiva il fronte interno, la cui mobilitazione totale era necessaria quanto la mobilitazione specificamente militare per poter proseguire la guerra. La guerra terrestre era sempre stata un fattore di accentramento del potere nell'Europa continentale. Ma l'ultima guerra superò di gran lunga, in

²² Nel 1937 i grants-in-aid ammontavano a \$ 296.000.000.

questo senso, tutte le guerre precedenti, e obbligò tutti gli Stati belligeranti ad assumere, almeno temporaneamente, il carattere dello Stato totalitario, completamente e monoliticamente diretto da un centro unico e onnipotente.

In qualche modo anche il governo americano dovette piegarsi a questa logica ed eliminare qualsiasi resistenza interna che, riservando ai governi locali una qualche autonomia, avrebbe potuto rallentare le sue decisioni o la loro esecuzione, o comprometterne l'efficacia. Qualsiasi lentezza, qualsiasi riserva, la distrazione di qualsiasi risorsa dall'impiego bellico avrebbe implicato un rischio per la sicurezza e l'indipendenza degli Stati Uniti. Durante la guerra gli Stati persero quindi ogni importanza e la loro politica, da concorrente che era, divenne una politica di collaborazione col governo federale²³. Parallelamente la casta militare assunse un'importanza sempre crescente, mentre nasceva un nazionalismo di tipo europeo con la sua tipica simbologia²⁴.

La dialettica governo federale-Stati federati, soppressa durante la guerra, non riapparve più col suo precedente carattere. Il colpo inferto al federalismo dalla seconda guerra mondiale fu molto più forte di quello infertogli dalla prima. Inoltre, questa volta non fu più possibile fare marcia indietro in politica estera. La guerra ha sanzionato per sempre la fine dell'isolamento degli Stati Uniti. Essi furono una potenza decisiva durante la guerra e sono rimasti una potenza decisiva dopo la guerra nella bilancia mondiale del potere. Naturalmente il paese non è rimasto nello stato di mobilitazione totale della guerra, ma non ha potuto nemmeno tornare alla politica dell'isolazionismo dalla quale dipendevano l'equilibrio governo federale-Stati federati, e le ridotte dimensioni della struttura militare. Caduto il sistema europeo degli

²³ I *Flag Salute Cases*, di cui si parla nella nota seguente nacquero a seguito di disposizioni prese dalle legislazioni statali o locali. Cfr. *Minersville School District v. Gobitis* (1940); *West Virginia State Board of Education v. Barnette* (1943); *Taylor v. Mississippi* (1943).

²⁴ I *Flag Salute Cases* sono sintomatici in questo senso. Essi furono provocati dal rifiuto da parte di alcuni studenti di ottemperare ad una disposizione che imponeva loro di salutare la bandiera americana esposta all'interno della loro scuola. Queste manifestazioni nazionaliste erano dettate dalla necessità di costruire un'unità nazionale monolitica. «L'unità nazionale, si dice nella motivazione del caso *Minersville School District v. Gobitis*, è la base della sicurezza nazionale».

Stati che aveva permesso agli Stati Uniti di fruire di una posizione «insulare», cominciò il sistema mondiale degli Stati, del quale gli Stati Uniti sono, coll'Unione Sovietica, uno dei due grandi protagonisti. Si sono così create e consolidate due sfere d'influenza che coprono l'intero globo. Gli Stati Uniti hanno dovuto sobbarcarsi un compito immenso: tutto ciò che era sotto il loro controllo sarebbe caduto nelle mani dell'Urss senza una loro presenza militare continua, e senza una politica estera vigilante e abile.

Si può dire che l'America si trovi ormai in una situazione analoga a quella degli Stati del continente europeo all'epoca del sistema europeo degli Stati, ma, a causa del carattere bipolare del sistema mondiale, in una situazione più esposta. La situazione «insulare», dalla quale Hamilton²⁵ si attendeva la libertà degli

²⁵ «Dato dunque per certo che i vari Stati, se fossero staccati l'uno dall'altro, o anche riuniti in diverse combinazioni, quali potrebbero risultare dal naufragio della grande Confederazione, sarebbero soggetti a quelle vicissitudini di guerra e di pace, di amicizia ed inimicizia reciproche, che sono toccate in sorte a tutte le nazioni vicine e non rette da un unico governo...

Essi saranno pressati a rafforzare il potere esecutivo del governo, sì che le loro costituzioni si struttureranno, progressivamente, in senso monarchico. È, infatti, nella natura stessa della guerra, che essa debba rafforzare l'autorità del potere esecutivo a scapito di quella del potere legislativo...

V'è, inoltre, una ben profonda differenza tra le misure militari che è opportuno adottare in un paese che, per la sua stessa posizione, è poco esposto ad invasioni territoriali, e quelle che sono, invece, necessarie in un paese in cui tali invasioni siano frequenti e comunque sempre temibili. I governanti del primo non possono avere alcun pretesto plausibile, nel caso che pungesse loro vaghezza, per mantenere alle armi eserciti così numerosi come quelli che sarebbero invece assolutamente necessari nel secondo caso. E, dacché questi eserciti, nel primo caso, avrebbero di rado, se pure mai, l'occasione di essere utilizzati allo scopo di assicurare la difesa del paese, il popolo non correrebbe, in questo caso, il pericolo di subire una subordinazione militare. Le piccole proporzioni di un esercito rendono di gran lunga inferiore la sua forza a quella della restante società; e i cittadini, non usi a rivolgersi al potere militare per riceverne protezione né a sottomettersi alla sua oppressione, riguardano i soldati né con timore né con amore eccessivi; essi li considereranno con uno spirito che è di guardinga condiscendenza verso un male inevitabile, e si terranno pronti a contrastare una forza che si teme possa venire esercitata contro i propri diritti. L'esercito, in tali circostanze, potrà venire utilmente in aiuto del magistrato per mettere a tacere una piccola fazione, o un eventuale tumulto, o una insurrezione di poco conto, ma non sarà in grado di fare imposizioni di sorta contro quelli che siano i voleri concordati di tutta la maggioranza popolare.

In un paese che invece si trovi nella situazione descritta poco sopra, avviene tutto il contrario. La minaccia impellente di un qualche pericolo obbliga il go-

americani, non esiste più; e sono invece comparsi i fattori ai quali egli faceva risalire la dittatura: un forte esercito, e l'accentramento del potere derivante dalla necessità dell'intervento militare immediato. In effetti gli Stati Uniti hanno mantenuto nel dopoguerra il

verno a tenersi sempre pronto a farvi fronte; il suo esercito dovrà essere tanto numeroso da poter costituire un'efficace e tempestiva difesa. Così l'importanza del soldato verrà aumentata dalla necessità di valersi sempre dei suoi servizi, e, di pari passo e proporzionalmente, la dignità del singolo cittadino ne uscirà diminuita. Lo stato del militare avrà una condizione di vantaggio rispetto a quello del civile. I diritti degli abitanti di territori che sono spesso teatro di guerre sono inevitabilmente soggetti ad essere violati, e ciò serve a diminuire il loro senso di tali diritti; sicché, per gradi, la gente è tratta a considerare i militari non più soltanto i propri protettori, ma addirittura i propri superiori. E di qui a considerarli padroni e signori il passo è breve e facile; invece, è tutt'altro che facile indurre un popolo, che si trovi in questo stato d'animo, ad opporre una resistenza efficace ed energica alle imposizioni di un potere militare.

Il Regno di Gran Bretagna rientra nel novero dei paesi descritti per primi. Una posizione geografica insulare, una marina potente, che rappresentano una salvaguardia quasi completa da una possibile invasione straniera, rendono superfluo mantenere nel Regno un esercito numeroso. Tutto ciò che si è reputato necessario è stato un piccolo esercito sufficiente a far fronte ad un primo improvviso attacco, in attesa che il grosso delle forze armate abbia tempo di essere reclutato e inquadrato. Nessuna ragione di politica nazionale ha mai richiesto un più ampio organico militare sul proprio territorio metropolitano, cosa che, del resto, l'opinione pubblica non avrebbe tollerato... Questa situazione, particolarmente fortunata, ha contribuito largamente a preservare la libertà di cui quel paese gode oggigiorno, a dispetto della venalità e della corruzione dilaganti. Se, invece, la Gran Bretagna fosse sita sul continente, e da ciò stesso fosse stata forzata a costituire il proprio esercito, della medesima entità di quello delle altre grandi potenze europee, essa, come queste, sarebbe oggi, con ogni probabilità, una vittima dell'assolutismo di un individuo. È bensì possibile, anche se tutt'altro che facile, che il popolo di quell'isola possa venire aggogato per altre cause; ma ciò, comunque, non potrà mai avvenire a causa dell'imposizione di un esercito, di tanta trascurabile entità come quello che è stato sempre mantenuto alle armi sul territorio metropolitano.

Se saremo tanto saggi da mantenere la nostra Unione, noi saremo in grado di godere, per secoli, di una posizione di privilegio analoga a quella di un'isola. L'Europa ci è molto distante. Le sue colonie, che ci sono vicine, potranno, con ogni probabilità, sempre vantare una forza assai inferiore e tale da non costituire elemento di effettiva preoccupazione. Istituzioni militari, permanenti e imponenti, non saranno, in questo caso, indispensabili per assicurare la nostra tranquillità. Qualora, tuttavia, dovessimo essere separati, o anche, come è più probabile, dovessimo essere riuniti in due o tre confederazioni, ci troveremmo, in breve, nella situazione delle potenze continentali dell'Europa e le nostre libertà sarebbero preda di quegli stessi strumenti che avremo istituito a nostra difesa contro le reciproche avidità e ambizioni» (*Il Federalista*, saggio n. 8).

servizio militare obbligatorio, e ciò può essere considerato un fatto insignificante soltanto da chi non conosce il rapporto che esiste tra il servizio militare obbligatorio e il nazionalismo.

Questa è l'America di oggi. E ciò spiega come la sua politica sia giunta, nel 1963, a un bilancio nel quale le spese militari costituiscono più dei 3/5 delle spese totali, ammontanti a 92,5 miliardi di dollari. Il governo federale, oltre all'esercizio della politica estera, deve prendere anche tutte le misure necessarie per sostenerla. E sostenere sulle proprie spalle la sorte di mezzo mondo richiede da parte dello Stato-guida tanti uomini e tanti mezzi che, ormai, non vi è più di fatto alcun settore di una qualche importanza nella vita americana che rientri ancora nelle competenze esclusive degli Stati federati. L'autonomia degli Stati nei settori della radio e della televisione è ormai caduta sotto i colpi della *Federal Radio Commission* e del *Committee for Un-American Activities*; l'istruzione è massicciamente finanziata dal governo federale; l'autonomia finanziaria degli Stati è completamente scomparsa, e una buona parte delle attività degli Stati è massicciamente finanziata dai grants-in-aid federali che, nel bilancio del 1962, superavano i sette miliardi di dollari. Il movimento ascendente delle sovvenzioni non tende ad arrestarsi, data l'impossibilità da parte degli Stati di sottrarre fonti di reddito imponibile al governo federale, le cui esigenze finanziarie sono in continuo aumento.

In definitiva, il potere centrale ha assunto un'estensione equivalente a quella di uno Stato non federale; e gli Stati federati, perduta l'autonomia finanziaria, sottoposti, in molte materie riservate alla loro competenza specifica, alle direttive e alla tutela di Washington, hanno assunto il carattere di province ad autonomia delegata, anche se la forma pura della loro indipendenza costituzionale continua ad essere contenuta nella lettera dei loro statuti. Il meccanismo dell'unità di decisione attraverso una pluralità di centri politici indipendenti di decisione ha cessato di funzionare.

L'equilibrio federale e i gruppi di pressione

Tracciato questo schizzo dei tratti essenziali della storia del meccanismo federale negli Usa, e messi in evidenza i fatti, si può affermare senz'ombra di dubbio che la bilancia interiore del potere si è alterata in modo tale che gli Usa sono divenuti uno Stato più vi-

cino al modello centralizzato che al modello federale. Se l'America, malgrado tutto, presenta ancora degli aspetti federalistici, essa lo deve al fatto che il passato è sempre duro a morire, che nella «filosofia pubblica» esiste ancora qualche residuo di pluralismo, e che ciò si riflette nei partiti i quali, non essendo ancora centralizzati, costituiscono l'ultimo ostacolo ad un completo accentramento.

E a questo punto si può anche dire che coloro che parlano di New Federalism, riferendosi alla situazione attuale dell'America del Nord, possono farlo soltanto perché il loro concetto errato del federalismo allontana il loro sguardo dal campo nel quale dovrebbe manifestarsi (il campo politico-istituzionale), e lo dirige verso fatti storico-sociali non specificamente politici, nei quali, per definizione, un minimo di pluralismo esiste sempre. In qualsiasi società, anche totalitaria, non si giunge mai infatti ad un blocco sociale monolitico e assoluto, totalmente sprovvisto di «gruppi di pressione» (sia che essi agiscano alla luce del sole o nell'ombra).

Del resto, a questo proposito, bisogna osservare che i gruppi di pressione, la cui azione darebbe luogo a quell'equilibrio di potere che prima si raggiungeva con gli Stati, non sono per nulla un fatto nuovo nella storia degli Stati Uniti. Nel 1890 l'assemblea legislativa del Massachusetts approvò una legge che imponeva la registrazione dei lobbyist, imitata, nel 1899, dall'assemblea legislativa del Wisconsin. Nel 1905 il governatore del Wisconsin, La Follette, rivolse al Parlamento un messaggio nel quale chiedeva il diritto di punire questo genere d'attività. Ciò che pare nuovo è il loro numero, e la loro potenza, e il fatto che essi sono organizzati prevalentemente a livello federale.

La ragione di questo fenomeno si spiega: la funzione dei gruppi di pressione è quella di strappare concessioni al governo e al parlamento, o di difendere privilegi già accordati; perciò essi si allargano e si rafforzano tanto più, quanto maggiore è il numero degli interessi che l'azione amministrativa e legislativa è in grado di inglobare: in una parola, tanto più quanto più lo Stato è accentrato. Il fatto che i pressure group si siano a tal punto rafforzati e moltiplicati si può spiegare soltanto con l'accentramento politico. Cento anni fa non vi sarebbe stato alcun motivo di costituire un gruppo di pressione operante a livello federale per sostenere, ad esempio, il prezzo di determinati prodotti agricoli, quando gli organi federali non avevano ancora il potere di fissarli coattivamente. Del resto si può ancora ricordare che i sindacati operai si

rafforzarono al massimo nei periodi in cui fu più forte la tendenza all'accentramento e cioè dal 1915 al 1920 (prima guerra mondiale), dal 1935 al 1940 (New Deal) e dal 1940 al 1945 (seconda guerra mondiale)²⁶. Si ricordi inoltre che nel periodo del New Deal i gruppi dirigenti di numerose associazioni economiche assunsero addirittura le funzioni di organismi amministrativi nel quadro della National Recovery Administration, realizzando una forma di collaborazione che richiama talvolta il corporativismo.

Queste osservazioni mostrano che l'equilibrio nel campo dei gruppi di pressione e quello, di tipo federale, nel campo politico-statale, sono delle cose diverse. Si tratta di un fatto che salta agli occhi, e che ha la sua origine nella differenza tra i comportamenti che sono politici, e quelli che non lo sono in modo specifico. I comportamenti specificamente politici sono rivolti alla conquista o al mantenimento del potere. Se i poteri da conquistare e da mantenere sono costituiti da numerosi centri di decisione politica in un quadro coordinato, l'attività normale della classe politica, mantenendo l'equilibrio delle posizioni di potere, manterrà l'equilibrio di questi centri, cioè quello tra governo federale e Stati federati. Si tratta di un equilibrio stabile (beninteso se le sue condizioni sociali interne e politiche esterne persistono), perché qualsiasi tentativo di espansione da parte di un centro di potere, urtando un altro centro di potere, mina le posizioni di potere di coloro che lo controllano, e provoca la loro reazione. Va da sé che, dati i rapporti tra società e potere politico, questo equilibrio di poteri politici richiede, e assicura, un equilibrio articolato e stabile tra i gruppi sociali, e realizza un elevato grado di libertà per tutti gli individui.

Nel campo dei gruppi di pressione, le cose vanno diversamente. In questo campo il comportamento umano è specificamente non politico (economico, ecc.), e politico soltanto nella misura in cui le attività in questione possono essere favorite o danneggiate da un potere politico, e quindi dall'amministrazione, dalle leggi, ecc. Il vero concorrente di un gruppo di pressione non è dunque qualche potere politico – di volta in volta amico, se fa delle concessioni, nemico se mette bastoni nelle ruote – ma il gruppo di pressione rivale, che costituisce un limite permanente

²⁶ Cfr. il documentatissimo volume di V.O. Key, *Politics, Parties and Pressure Groups*, New York, 1959, pp. 51 e ss.

alla sua espansione. Per questa ragione i gruppi di pressione, che si rivolgono all'uno o all'altro potere a seconda della convenienza, e soltanto per ottenere vantaggi particolari, senza schierarsi mai stabilmente dietro alcuno di essi, non possono realizzare da soli un equilibrio di tipo politico. In effetti, nel loro insieme, essi non sono che una parte dell'equilibrio politico. E sono una parte dell'equilibrio politico divisa in componenti ciascuna delle quali vorrebbe far coincidere le decisioni del potere politico con le proprie pretese; una parte, dunque, che, se non fosse frenata proprio dall'equilibrio politico, non solo lo distruggerebbe, ma non potrebbe nemmeno autoequilibrarsi. Questa è la ragione per la quale non si trovano equilibri economici, o in generale sociali, senza un'infrastruttura di potere, senza un assetto politico.

Del resto, che le rivendicazioni di libertà dei gruppi d'interesse siano puramente strumentali, che la libertà in quanto tale, la libertà di tutti, non costituisca un loro interesse specifico, lo dimostra il comportamento dei grandi complessi industriali in America nel decennio che seguì la prima guerra mondiale: in questo periodo infatti, mentre essi pretendevano da parte del potere federale piena libertà d'azione sul mercato interno, erano riusciti d'altra parte ad ottenere dal governo di Washington un sistema di alti dazi protettivi, del tutto inconciliabili con le teorie liberali che essi professavano.

I fattori dell'accentramento e le possibilità del federalismo

Con la critica della teoria del New Federalism cade anche l'ultimo ostacolo intellettuale che impedisce di riconoscere la crisi del federalismo americano. E, riconosciuta questa crisi, la storia dell'America del Nord ci appare come la storia di una società politica che ha visto la nascita e la decadenza del federalismo e mostra pertanto le cause di questi fatti. Vorremmo ora, a conclusione di questo articolo, illustrarle molto schematicamente, per metterle ben in evidenza.

In primo luogo si impone la constatazione di una coincidenza, quella tra la situazione di «isola» della società politica americana e il suo carattere federale. Con la vittoria nella guerra d'indipendenza, il territorio delle ex-colonie divenne la sede di una dialettica della diversità e dell'unità che il meccanismo dello Stato uni-

tario decentrato non poteva incanalare, come non poteva incanalarla quello di un sistema in equilibrio di Stati sovrani. Il compromesso di Filadelfia fu un compromesso fra queste tendenze, ma un compromesso creativo, che le superava entrambe e fondava la posizione federale. Il federalismo, unificando l'America del Nord, ne fece una «isola». Orbene, col declino della situazione «insulare» della società americana anche il federalismo è declinato, e ora che questa situazione è finita, il federalismo, agonizzante nelle istituzioni, sopravvive soltanto come fatto psicologico, come un prodotto del passato destinato a trovare nuova linfa o a morire.

Questa coincidenza mette in luce uno solo dei fattori della crisi del federalismo americano. Di fatto i fattori storici che hanno concentrato il potere nelle mani del governo centrale sono stati due: l'evoluzione della politica internazionale, che ha trasformato l'«isola» americana in uno dei due poli politico-militari dell'equilibrio mondiale; e l'evoluzione dell'economia industriale moderna, che ha spostato l'asse dell'equilibrio sociale dagli Stati federati verso il governo centrale. Ma, almeno in teoria, una dialettica della diversità e dell'unità può concepirsi anche in una società umana altamente sviluppata, nella quale si fa luce la tendenza al piano economico «nazionale». Alludiamo all'articolazione del piano generale sui piani regionali. È invece impossibile che coesistano nel medesimo quadro costituzionale un forte apparato militare di pronto impiego – conseguenza inevitabile di una partecipazione diretta alla bilancia mondiale del potere – e una pluralità di centri indipendenti di decisione politica. Quanto più uno Stato è esposto agli attacchi, tanto più deve garantire la sua sicurezza con una forte difesa militare, e questo fatto comporta l'accentramento del potere. In questo caso la determinazione della ragion di Stato prevale su qualsiasi altra determinazione storico-sociale.

Secondo la ragion di Stato, un sistema federale è dunque possibile soltanto in una società politica la cui bilancia interna del potere sia poco influenzata dalla bilancia mondiale del potere, e a sua volta l'influenzi poco. In una parola, soltanto nelle «isole». Ma è un fatto che le «isole» stanno scomparendo. Il sistema europeo degli Stati, con i suoi spazi esterni e le sue dipendenze coloniali, lasciava inattive numerose zone del mondo. Il sistema mondiale degli Stati, potentemente animato dalla economia e dalla tecnologia, ha fatto invece cadere tutti i compartimenti stagni, e sta facendo nascere in tutte le parti del mondo la possi-

bilità e la capacità di partecipare attivamente all'equilibrio del potere mondiale. In questo quadro storico è ormai concepibile una sola «isola», quella che sarebbe costituita dal mondo intero se non vi fosse più, vicino ad ogni Stato, uno Stato straniero, cioè se la bilancia mondiale del potere tra gli Stati non fosse più una bilancia di potere brutale a base militare, col ricorso alla guerra e alla minaccia della guerra come fondamento ultimo delle decisioni politiche, ma una bilancia di potere fondata esclusivamente sul consenso, e quindi veramente giuridica. Ciò sarebbe possibile soltanto coll'unione di tutti gli Stati in una federazione. Si può dunque dire che la Federazione mondiale ricostituirebbe, generalizzandola, la situazione insulare, la quale, a sua volta, manterrebbe l'equilibrio federale.

In sostanza, una sola federazione stabile è possibile: la Federazione mondiale. Tuttavia nella presente fase dello sviluppo della società mondiale sono ancora possibili raggruppamenti federali provvisori e parziali. In seguito alla crescita in estensione, al di là degli Stati, dell'interdipendenza dei rapporti umani, si manifesta ora in Europa, e si manifesterà gradualmente altrove, in aree analoghe, una dialettica dell'unità e della diversità che non può essere incanalata dal meccanismo dello Stato unitario decentrato, e che un puro e semplice sistema di Stati in equilibrio non può contenere e organizzare. In queste aree possono sorgere delle federazioni, e l'equilibrio federale potrebbe in un primo tempo mantenersi perché la spinta centripeta derivante dalla politica internazionale sarebbe temporaneamente controbilanciata dalla spinta centrifuga dell'inerzia delle tradizioni nazionali.

Le conclusioni che si possono trarre dallo studio della situazione del federalismo nell'America del Nord, e delle sue possibilità nel mondo, sono dunque chiare. Il federalismo, nato in America, non può essere rilanciato che in Europa. La fondazione della Federazione europea alleggerirebbe il fronte politico-militare degli Usa, riconsolidando il federalismo in America, costituirebbe un modello per le zone simili all'Europa che si stanno formando nel mondo, e manterrebbe viva la corrente federalista in attesa che si realizzino le condizioni della sua realizzazione mondiale.

In francese in «Le Fédéraliste», IV (1962), n. 3. In italiano in Mario Albertini, *La politica e altri saggi*, Milano, Giuffrè, 1963. È stato scritto in collaborazione con Francesco Rossolillo.