

Mario Albertini

# Tutti gli scritti

IV. 1962-1964

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

# Verso una teoria positiva del federalismo\*

## *Introduzione*

Nell'ambito del linguaggio ordinario, la parola «federalismo» evoca due idee, una apparentemente chiara, quella di «teoria dello Stato federale», e una piuttosto oscura, che riguarda un non ben identificato modo federalistico di pensare e di agire che può

\* Questi sei articoli costituiscono rispettivamente l'introduzione e le premesse a ciascuno dei cinque capitoli dell'edizione italiana di una antologia sul federalismo pubblicata precedentemente in Francia (*Qu'est-ce que le fédéralisme?* prefazione di Georges Vedel, Parigi, S.E.D.E.I., 1963) con una introduzione diversa, senza queste premesse e senza, inoltre, il saggio di Kant dal titolo *Idea di una storia universale dal punto di vista cosmopolitico*.

Mi è capitato spesso di dire che l'esperienza mi ha fatto passare da una concezione del federalismo come teoria dello Stato federale a una concezione del federalismo come teoria di un comportamento sociale indipendente caratterizzato da un proprio aspetto di valore, un proprio aspetto di struttura e un proprio aspetto storico-sociale. Orbene, ho pensato di pubblicare questi articoli anche in francese (mettendo l'estratto a disposizione di coloro che posseggono l'edizione francese dell'antologia) perché essi compongono un primo abbozzo di tale teoria, della quale la rivista si serve mentre cerca di approfondirla e di verificarla.

I cinque capitoli riguardano rispettivamente *la pace perpetua* (Kant), *lo Stato federale* (Hamilton), *la critica* [contemporanea] *dello Stato nazionale* (Proudhon, Frantz), *la crisi dello Stato nazionale* (Lord Lothian, Robbins, Wootton), *il problema dell'unità europea* (Einaudi, Friedrich), vale a dire i fatti che si sono venuti distinguendo nella mia esperienza come la periodizzazione del corso del federalismo. La teoria del federalismo qui esposta non è che la conseguenza del tentativo di trovare il senso di ciascuno di questi fatti (o fasi del federalismo) nonché del legame che li unisce. La sua brevità, la nudità dei suoi concetti e il suo livello di astrazione riflettono la fatica incontrata nell'arrivare in porto. Si trattava, a volta a volta, di trovare il filo conduttore di questi fatti separandolo gradualmente, con molta pazienza, dagli infiniti aspetti secondari con i quali essi si sono presentati e si presentano ancora. Se questo filo conduttore è stato effettivamente ritrovato in futuro si potrà descriverlo meglio e arricchirlo.

avere qualche rapporto diretto o indiretto con uno Stato di questo genere, ma che non può venire esaurientemente descritta sulla base della sola conoscenza del suo meccanismo perché implica anche dei valori, dei giudizi filosofici, sociologici o storici e così via. Nell'ambito della cultura, il federalismo oscilla tra due poli, costituiti l'uno da una teoria giuridica o politica dello Stato federale (giuridica o politica in funzione non dello Stato federale ma del metodo con il quale si studia il fenomeno dello Stato in generale), e l'altro da una visione globale della società di carattere metastorico, connessa con l'utopia a sfondo anarchico di Proudhon, con diverse costruzioni intellettuali scarsamente fondate e così via. Questi significati, e soprattutto il secondo, sono caratterizzati dal fatto che non corrispondono, se non molto vagamente, a quelli che emergono nell'uso effettivo della parola «federalismo». Essi vengono in evidenza se si piglia in considerazione la parola stessa, ma non permangono in questa forma quando la parola viene impiegata in un discorso concreto per designare effettivamente qualche cosa. In questo caso la parola «federalismo», e l'oscuro concetto in questione, vengono spesso riferiti, anche da parte di persone che considerano utopistico il significato che emerge nella considerazione specifica dell'idea di «società federale», ad una classe imprecisata di situazioni storico-sociali, che si può esemplificare ma non determinare finché manca un criterio per farlo. Ad esempio in Italia il Maturi scrive, con la terminologia di una stabile tradizione culturale, frasi di questo genere: «Il conflitto secolare tra tendenze federaliste e tendenze unitarie nella storia d'Italia», «Il contrasto secolare tra federalismo e unità nella storia d'Italia»<sup>1</sup>. In queste frasi, dimostrative dell'esempio italiano

<sup>1</sup> Cfr. Walter Maturi, *Interpretazioni del Risorgimento*, Torino, Einaudi, 1962, pp. 384 e 395. Come è noto la concezione di una Italia «federalistica» è stata sostenuta in particolare dal Ferrari e dall'Oriani. Secondo l'Oriani la «federazione» disgregò l'Impero romano e caratterizzò la storia d'Italia fino alla fondazione dello Stato unitario. In questo caso è evidente che si tratta di una idea confusa per designare una entità storica per molti aspetti inesistente: l'Italia prima del moto dell'unificazione nazionale. Tuttavia l'uso di chiamare «federalistiche» le situazioni dove domina qualunque tipo di particolarismo: cittadino, feudale, municipale, regionale, sindacale, corporativo, ecc., quello di chiamare «federazioni» gli imperi a base feudale, e quello di trovare il «federalismo» in ogni dato storico-sociale, ivi compresa la «natura umana», privo di una compatta unità, sono molto diffusi. Cfr. ad esempio G. Berger e altri, *Le Fédéralisme*, Parigi, 1956.

più caratteristico, evidentemente non si tratta né dello Stato federale, né di una società come la immaginano i federalisti utopisti.

Questa situazione giustifica il tentativo di giungere ad una definizione soddisfacente del federalismo. È possibile, a mio parere, formulare una ipotesi circa i dati da tener presenti – il campo da delimitare – per cercare di stabilire tale definizione se si prende in esame la loro limitazione arbitraria nell'errore più frequente a questo proposito: la riduzione del federalismo alla teoria dello Stato federale, errore frequente perché dalla attuale situazione linguistica e culturale del federalismo, al ritenere positiva l'idea dello Stato federale, e mitica quella della società federale, il passo è così breve che lo si compie spesso quasi senza avvedersene.

Non ne risulta, come sembra suggerire il fatto che si adotta una concezione istituzionale nei confronti di una sociale – in ultima analisi comportamentistica – che si esclude la possibilità di riferire il federalismo alla condotta umana. Ma ne risulta tuttavia per un verso l'impossibilità di concepire il federalismo come un comportamento indipendente, fondato su una visione autonoma dei valori, del corso storico e di quello sociale, e, per l'altro, la sua riduzione alla semplice scelta, su una base e per scopi indipendenti dal federalismo stesso, di un modello costituzionale: federalista sarebbe colui che, nel quadro di una motivazione non federalistica della sua condotta, sceglie lo Stato federale, e il federalismo, come realtà storica, non sarebbe che la somma di queste scelte. E ne risulta inoltre che si adotta questa concezione senza chiedersi nemmeno se essa è plausibile, e che si scarta l'idea di un vero e proprio modo federalistico di pensare e di agire senza aver fatto prima un esame per appurare se essa contiene, oppure no, elementi realistici.

Due motivi, uno pratico e uno teorico, stanno contro questa riduzione e questa esclusione. Il motivo teorico sta un po' nascosto dietro alcune complicazioni verbali, che conviene illustrare in precedenza. Nel campo significativo della parola «federalismo» ciò che è chiaro – chiaro per tutti, che tutti, ad un certo livello di informazione, intendono allo stesso modo quando lo nominano specificamente – è il concetto di organizzazione federale, vale a dire la conoscenza di un modello costituzionale, mentre ciò che è oscuro – ciò che nessuno intende allo stesso modo quando viene deliberatamente o incidentalmente evocato – è il concetto di società federale. Così stando le cose, se diciamo

semplicemente: «la federazione è lo Stato federale, vale a dire una associazione di Stati ordinata in modo tale che i poteri siano divisi tra un governo centrale, il quale in diverse materie – come ad esempio la stipulazione dei trattati e il batter moneta – è indipendente dai governi degli Stati associati, e i governi degli Stati i quali a loro volta sono, in determinate materie, indipendenti dal governo centrale», noi identifichiamo un significato chiaro di «federazione», contrassegniamo con una parola chiara l'aspetto chiaro del federalismo, e lasciamo ben scoperto quello oscuro, restando coscienti del fatto che esso è oscuro e quindi anche del fatto che bisogna precisarlo<sup>2</sup>. Ma si verifica il contrario se diciamo: «il federalismo è la teoria dello Stato federale». In questo caso con la parola «federalismo» – comprensiva di tutti i significati in questione – evochiamo anche la tematica sociale mentre impliciamo, consapevolmente o no, che il problema del federalismo come atteggiamento si esaurisca in quello della scelta dello Stato federale; con la parola «Stato» – che si associa facilmente a molti significati sociali – non respingiamo questa tematica sociale, la idea di comportamenti socialmente caratterizzati, ma, nel contempo, conoscendo bene solo un modello costituzionale, e avendo tirato in campo i dati sociali in un modo che li lascia nella

<sup>2</sup> Cfr. K.C. Wheare, *Del governo federale*, trad. it., Milano, 1949, p. 11. Devo rilevare, a proposito dell'identificazione della federazione con lo Stato federale, che Kelsen nega questa identificazione, ma in un contesto del tutto diverso dal mio. Nel mio discorso questa identificazione significa ad esempio che non è una federazione un impero feudale multinazionale, l'Italia dei Comuni e così via. Nel discorso di Kelsen si tratta invece di mettere in luce una distinzione interna allo Stato federale. Egli distingue giustamente descrivendoli in termini di «Comunità giuridiche»: a) l'insieme costituito dal governo centrale e dai governi locali, b) il governo centrale, c) i governi locali. Ma non è giusto chiamare, come Kelsen fa spinto a ciò dalla sua teoria dell'identità dello Stato e dell'ordinamento giuridico, «Stato federale» la prima entità e «federazione» la seconda (mentre è normale il termine «Stato membro» per la terza). Non è giusto perché ciò forza il linguaggio comune, e quindi aumenta la confusione invece di diminuirla. Storicamente una «federazione» è una associazione di Stati dotata di potere proprio (l'insieme), associazione che, a causa di questo potere che la distingue dalla confederazione, è stata chiamata anche «Stato federale». Questo è l'uso, e non è né possibile, né utile, andare contro l'uso. Nulla impedisce del resto, salvo restando il riferimento dei sinonimi «federazione» e «Stato federale» alla prima entità, di introdurre un termine non caratterizzato già in senso contrario dall'uso per designare la seconda entità (cfr. Hans Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, trad. it., Milano, 1955, p. 322).

loro oscurità, non li pigliamo veramente in considerazione, e finiamo poi con l'escluderli del tutto dalla nostra attenzione perché, sprecata la parola «federalismo», non ne resta alcuna altra per tenerli agganciati. È probabile che accada qualche cosa di questo genere quando si fanno queste affermazioni. In ogni modo, messe in evidenza con questi esempi le oscurità linguistiche che nascondono il motivo teorico del quale dobbiamo parlare, si tratta di constatare che, se si pretende di ridurre tutto il federalismo al concetto di Stato federale, non si ottiene nemmeno una conoscenza adeguata del medesimo. In effetti si sa poco di uno Stato finché si conosce il meccanismo del suo funzionamento ma si ignora il carattere della società nel quale esso può funzionare e mantenersi. Ne consegue che non basta dire che il federalismo è la teoria dello Stato federale per liberarsi del problema della società federale, in altri termini del problema posto dal modo federalistico di pensare e di agire (una società è nota quando è noto il comportamento che la costituisce).

Il motivo pratico, d'altra parte, non è contestabile. I comportamenti federalistici non sono l'immaginazione di un pensiero mitico, ma una realtà di senso comune. In primo luogo, noi dobbiamo pensare che abbiano qualche carattere federale le società nelle quali si mantengono degli Stati federali, ossia dobbiamo supporre esistenti dei comportamenti federalistici negli Stati federali. In secondo luogo, noi dobbiamo prendere atto dell'esistenza di comportamenti federalistici al di fuori dell'area degli Stati federali, e precisamente in Europa. Lungo tutto il corso dell'Ottocento, e sino alla seconda guerra mondiale, non ci furono in Europa che dei federalisti isolati. Trascurando ciò che accadeva negli Stati federali, si poteva perciò presumere che essi non fossero che un piccolo gruppo disperso di utopisti, che il loro pensiero non fosse che un sogno ad occhi aperti e che la prospettiva di una vera e propria condotta federalistica, concreta e socialmente rilevante, non esistesse che nella loro immaginazione. Tuttavia da una ventina d'anni a questa parte le cose sono cambiate. Dagli individui isolati e dalle piccole conventicole si è passati ai veri e propri Movimenti federalistici, il che prova che esiste ormai un numero socialmente rilevante di persone che fanno del federalismo – come altri del liberalismo, del socialismo e così via – il proprio atteggiamento concreto di fronte al potere, alla società e al processo storico. Si tratta dunque di stabilire quale sia la natura di questo at-

teggimento, e quale sia quella dei comportamenti federalistici che si danno nell'ambito degli Stati federali.

Sulla base di queste considerazioni si può formulare, come ho detto, una ipotesi sulla delimitazione del campo del federalismo. Esse hanno messo in evidenza tre gruppi di dati: quelli facenti capo al funzionamento effettivo del modello costituzionale dello Stato federale, quelli facenti capo ai comportamenti federalistici delle persone che vivono nell'ambito di Stati federali, e infine quelli facenti capo ai comportamenti federalistici di persone che non vivono nell'ambito di Stati di questo genere. Orbene, è ragionevole supporre che questi tre tipi di dati abbiano qualche cosa in comune, ed è egualmente ragionevole supporre che questo elemento comune costituisca il significato del federalismo. Se ciò è vero, questi sono i dati che identificano il campo da esplorare per giungere ad una definizione soddisfacente del federalismo, e ad una conoscenza migliore dello Stato federale<sup>3</sup>.

In ogni modo, questa è la traccia che ho seguito. Ho dato forma antologica alla illustrazione di questo tentativo perché, trattandosi di stabilire una definizione, mi è parso opportuno lasciare bene in vista, nella loro forma originaria, tutti gli elementi di cui mi sono servito: la periodizzazione del corso storico del federalismo nelle sue manifestazioni pratiche e teoriche, la scelta dei testi che ne illustrano le fasi mediante concetti tipici o giudizi sto-

<sup>3</sup> Questa ipotesi non esclude la possibilità di idee federalistiche in epoca anteriore alla fondazione degli Stati Uniti d'America, ma esclude tuttavia, per l'epoca in questione, la possibilità di fatti federalistici. La fondatezza di questa esclusione può essere provata solo in sede di stabilimento della definizione e non in quella di formulazione dell'ipotesi di lavoro. In ogni modo vale la pena di tener presente che l'analisi linguistica conferma l'opinione secondo la quale non si potrebbe parlare di federalismo prima del 1788. In realtà gli uomini non ne parlavano. Il termine «federazione», dove esisteva, era un semplice sinonimo di «confederazione». In inglese, i termini «federalismo» e «federalista», che mettono in evidenza qualche cosa di specificamente «federalistico» e lo riferiscono agli individui, comparvero durante la lotta per la creazione di un vero e proprio governo dell'Unione delle tredici ex-colonie del Nord-America, vale a dire quando la «federazione» cominciò a distinguersi realmente dalla «confederazione». In Francia essi comparvero attorno al 1792 assieme alla traduzione del *Federalist*. In Italia, con lo stesso termine «federazione», prima inesistente, essi comparvero nel XIX secolo. Profitto di questa nota per osservare che il definire, nello stato attuale delle scienze storico-sociali, non ha una struttura precisa. In questo caso esso si avvicina tuttavia al procedimento chiamato da molti, con un termine di Carnap, «splicazione».

rici (almeno virtualmente), questi testi stessi nella loro lettera senza alcuna riformulazione o reinterpretazione, e finalmente la mia interpretazione, volutamente schematica per mettere in evidenza gli elementi definitivi.

### *La pace perpetua\**

Per una singolare coincidenza, all'incirca nello stesso periodo di tempo durante il quale si svolsero in America del Nord i fatti che portarono alla fondazione del primo Stato federale della storia, Kant, indipendentemente da questa esperienza, meditava sul problema del fine generale al quale un mezzo di questo genere deve servire. La sua risposta è netta. Il federalismo serve a stabilire la pace. La pace non va confusa con la pura e semplice mancanza temporanea della guerra. La pace è l'impossibilità della guerra. Nel dominio della politica interna nessuno si sognerebbe di chiamare «pace» l'istante di tempo nel quale non si trova ad essere aggredito e a dover reagire, qualora la situazione normale fosse quella della possibilità permanente di essere aggrediti e della necessità di stare sempre armati per fronteggiare l'aggressione. Tutti lo chiamerebbero un istante di tregua in una situazione di guerra civile generalizzata, universale. Nel dominio della politica internazionale si chiama invece «pace» questo stato di cose. In realtà non si tratta affatto della pace vera e propria. Anche in questo dominio bisogna distinguere la guerra, la tregua e la pace; chiamare tregua, riferendolo alla sfera della guerra e non a quella della pace, ciò che viene indebitamente chiamato «pace», e ridare al concetto della pace il suo vero significato: quello dell'eliminazione della violenza, della pacifica attività disarmata, dell'organizzazione esclusivamente pacifica dell'attività umana.

E tener presente che la pace è impossibile finché il criterio ultimo della soluzione dei contrasti umani sta nella prova di forza delle parti. In questo caso la guerra rientra nell'ordine normale delle cose ed è sempre possibile, e perciò sempre presente anche quando non materialmente combattuta perché durante la tregua,

\* [A questa premessa seguono Immanuel Kant, *Secondo articolo definitivo per la pace perpetua* e *Idea di una storia universale dal punto di vista cosmopolitico*]

nell'intervallo tra una guerra e l'altra, gli uomini devono tener conto della possibilità permanente della guerra e adattare la loro condotta e il loro animo a questa possibilità, come mostra del resto il fatto che gli Stati si fondano sugli eserciti e sull'obbligo per i cittadini di uccidere e morire per la patria. La pace non è dunque una questione di semplice buona volontà, il proposito unilaterale di non fare violenza ad alcuno, una possibilità dello *stato di natura*. «Lo *stato di natura* è piuttosto uno *stato di guerra*, nel senso che, anche se non vi sono ostilità dichiarate, è però continua la minaccia che esse abbiano a prodursi». La pace è l'eliminazione di questa minaccia, è la situazione nella quale gli uomini possono prescindere dalla ipotesi della possibilità della guerra in ogni loro azione. La pace è una organizzazione che ha il potere di impedire agli uomini, isolati o in gruppo, di impiegare la violenza per risolvere i loro contrasti, e di costringerli a risolverli col solo mezzo del diritto. Orbene, a livello internazionale non c'è diritto, in questo senso autentico del termine, senza una «Federazione di liberi Stati».

Kant ha stabilito così, in modo inequivocabile, il nesso tra pace, diritto e federazione, e ha distinto con rigore la sfera della pace dalla sfera della guerra. Il cosiddetto «diritto internazionale», fondato sulla indipendenza assoluta degli Stati, non elimina la prova di forza tra le parti e appartiene alla sfera della guerra. Contro questo «diritto» cui l'Onu, non avendo potere proprio, deve adattarsi, Kant ha scritto una massima da non dimenticare mai: «La guerra e il successo della guerra, la *vittoria*, non decidono per nulla la questione di diritto».

Sulla stessa base concettuale Kant ha stabilito quali sono le premesse di valore della pace, ossia della unificazione federalistica del genere umano. Il fondamento della pace sta nel diritto, e il diritto si può considerare definitivamente assicurato quando gli uomini, obbedendo a leggi che essi stessi contribuiscono a formare, non sono tratti a violarle, a ribellarsi contro l'ordine legale e così via. Per questa ragione la Federazione mondiale ha senso, e diventa possibile, quando gli Stati abbiano conseguito, con la forma repubblicana, i valori della libertà e della giustizia.

Questi rapporti tra la pace, il diritto e la federazione sono stati esposti da Kant nel saggio *Per la pace perpetua*, pubblicato con notevole successo a Königsberg nel settembre del 1795 (in breve tempo se ne fecero parecchie edizioni e la traduzione in francese,

danese e inglese), e, in particolare, nel capitoletto intitolato *Secondo articolo definitivo di un trattato di pace perpetua* (egli imitò deliberatamente e ironicamente, nella stesura di questo saggio, le formule dei trattati internazionali). Kant non si è limitato tuttavia alla definizione rigorosa dell'idea della pace, ma ha cercato anche di stabilire con pari rigore, nel saggio del 1784 *Idea di una storia universale dal punto di vista cosmopolitico*, quali sarebbero le conseguenze della pace sulla condizione umana in generale.

La pace metterebbe fine alla storia spinta dalle contraddizioni della diseguaglianza e della discordia nella quale gli uomini, dominati dalla componente violenta della natura umana, non possono disporre liberamente di sé stessi. Stabilita ovunque la libertà e la giustizia con gli Stati repubblicani, e stabilita la Federazione mondiale, cesserebbe la legittimazione della violenza dell'uomo sull'uomo derivante dalla guerra e dalla possibilità della guerra, e il diritto avrebbe finalmente validità universale. Gli istinti malvagi dell'umanità, privi ormai di mezzi di espressione, sarebbero destinati a estinguersi. Inquadrata esclusivamente dal diritto, la condotta degli uomini dipenderebbe finalmente dalla parte veramente umana della loro natura, dalla autonomia della ragione e dalla legge morale. L'idea della Federazione mondiale precisa dunque ciò che si può chiamare, con una espressione usata dai marxisti, la fine della preistoria e l'inizio della storia.

Questa analisi della pace si applica perfettamente al federalismo perché si fonda sul postulato di un ordine legale al di sopra degli Stati. Bisogna tuttavia ricordare che Kant non ebbe conoscenza del meccanismo del governo federale. Questa lacuna non gli impedì di immaginare questo ordine; di pensarlo correttamente, dal punto di vista federalistico, come un potere al di sopra degli Stati, e di esaminare infine con rigore i suoi aspetti di valore. Ma gli impedì però di concepire il fatto che le decisioni politiche supreme devono avere i caratteri della unità e della esclusività (la «sovranità») come una situazione compatibile con una pluralità di centri di decisione. Per questa ragione egli non poté identificare i rapporti tra il potere federale e i poteri degli Stati membri, e non poté nemmeno evitare di cadere in contraddizione, contraddizione da lui stesso messa del resto in evidenza, ogni volta che l'argomentazione lo conduceva a dover precisare il meccanismo costituzionale della federazione. La contraddizione è la seguente: per imporre il diritto la federazione deve avere un carattere statale

proprio, ma, nell'orizzonte della teoria unitaria dello Stato, essa non può averlo senza toglierlo agli Stati membri, cioè senza autodistruggersi come federazione e senza trasformarsi in impero. Questo limite non infirma tuttavia per nulla il pensiero di Kant. Egli non ha formulato un progetto utopistico di pace perpetua, ma ha analizzato un fine indipendentemente dall'accertamento concreto del suo aspetto istituzionale e del suo aspetto storico-sociale. In sostanza si deve a Kant il riconoscimento della pace come l'aspetto di valore del federalismo, l'identificazione della pace con l'autonomia della ragione e della volontà, e infine lo stabilimento della relazione tra la pace da una parte, la libertà, l'eguaglianza e la giustizia dall'altra.

### *Lo Stato federale\**

La Convenzione di Filadelfia, realizzando la prima costituzione federale della storia, costruì il modello del meccanismo politico dal quale Kant si attendeva la pace fra gli Stati e la instaurazione universale del diritto. Hamilton, scrivendo con Jay e Madison, durante la lotta per la ratifica della Costituzione federale, i saggi del *Federalist* allo scopo di illustrare i suoi vantaggi rispetto alla formula confederale, sviluppò, senza esserselo proposto, i primi rudimenti della teoria di questo meccanismo politico, cioè dello Stato federale. Per inquadrare teoricamente il suo pensiero bisogna perciò tener presente che i saggi del *Federalist* sono formalmente soltanto degli scritti di propaganda politica, sia pure elevatissima, e bisogna inoltre, e soprattutto, risalire al fatto storico dal quale questa propaganda prese le mosse: l'elaborazione di un testo costituzionale da parte di una assemblea.

È noto che la Costituzione degli Stati Uniti d'America rappresenta il frutto di un compromesso, e di un compromesso nel senso più stretto della parola, tant'è che i punti più importanti della Costituzione furono concepiti esclusivamente come pure e semplici transazioni tra le opinioni divergenti delle parti in contrasto, e per nulla affatto come le singole parti di un edificio coerente. Nonostante la loro natura queste transazioni identificarono

\* [A questa premessa seguono i saggi tratti da Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, *Il Federalista*, nn. 8, 15, 23, 70, 78]

di fatto gli ingranaggi fondamentali del meccanismo federale, e fondarono un solido edificio. È un risultato singolare, ma perfettamente spiegabile. Alla fine della guerra di indipendenza, dal punto di vista istituzionale la classe politica americana era divisa in due correnti, una piuttosto unitaria e l'altra piuttosto pluralistica. Entrambe avevano un fondamento che non si poteva eliminare a breve scadenza: l'Unione e gli Stati. Il loro contrasto aveva perciò una via d'uscita solo nel compromesso, e il compromesso si poteva fare in un modo solo: salvando l'Unione con un governo panamericano veramente indipendente, ossia attivo sui cittadini e non sugli Stati, e preservando nel contempo, con l'indipendenza degli Stati stessi, il pluralismo. La difficoltà stava nel trovare la formula di un governo centrale che, pur agendo direttamente sui cittadini degli Stati associati, non distruggesse la loro indipendenza. In conclusione, si giunse ad una federazione perché non si poteva che giungere ad una federazione.

Ma la formula federale, che costituisce il filo conduttore di questa interpretazione dei fatti, era sconosciuta a coloro che li vissero, e le cose si svolsero pertanto in un modo molto più complesso. La formula federale era non solo sconosciuta, ma addirittura impensabile, dato il legame che il pensiero politico tradizionale stabiliva tra indipendenza del governo e sovranità assoluta dello Stato. Questo legame rendeva impossibile l'attribuzione dell'indipendenza tanto al governo centrale quanto a quelli degli Stati, e costringeva la mente degli uomini ad una scelta tra l'unità e il pluralismo che non stava nelle cose, che non corrispondeva di fatto ad una scelta possibile. L'azione umana non riusciva ad organizzare il pluralismo nell'unità, la situazione lo esigeva. La corrente unitaria avanzò pertanto dei progetti di organizzazione del governo centrale nei quali non c'era posto per la indipendenza degli Stati, e quindi in ultima istanza per il pluralismo; mentre la corrente pluralistica, a sua volta, non andò oltre la pura e semplice difesa della lega confederale, che garantiva la indipendenza degli Stati solo al prezzo della loro sovranità assoluta, e quindi anche al prezzo della paralisi dell'Unione, della disgregazione lenta ma fatale dell'unità.

Naturalmente questi progetti restavano sulla carta, lasciavano il problema insoluto e il contrasto aperto. Questa situazione durò a lungo finché il nodo non si sciolse da solo quando, per iniziativa della corrente unitaria, le due correnti si scontrarono su un ter-

reno che metteva sul tappeto il problema, non consentiva di aggirarlo e obbligava a una scelta: la *Convenzione per la revisione del sistema federale di governo*, comunemente nota come Convenzione di Filadelfia. Giunte a questo punto entrambe le correnti tentarono di imporre la loro volontà, ma si resero presto conto che ciò non era possibile e si fermarono a mezza strada. La fortuna volle che si fermassero al punto giusto. La prova di forza si ebbe a proposito della composizione del legislativo, che metteva in gioco la questione della sovranità. I difensori dell'Unione volevano una rappresentanza proporzionale, i difensori degli Stati una rappresentanza eguale per ciascuno Stato. Si finì con l'accettare il primo criterio per la Camera dei Rappresentanti, e il secondo per il Senato, sacrificando nella Camera bassa la sovranità degli Stati, e quella dell'Unione nella Camera alta. Dopo questa prova di forza la Costituzione venne completata rapidamente. Ma, e qui sta il punto, noi diciamo «costituzione» col senno di poi. I delegati di Filadelfia non potevano invece sapere se si trattava veramente di una costituzione, di un meccanismo funzionale. Ciò che sapevano con certezza era di aver fatto un compromesso, e di averlo fatto proprio contro il loro modo di concepire lo Stato. Solo con una nuova teoria dello Stato, e con la prova dei fatti, essi avrebbero potuto ottenere una conoscenza adeguata di ciò che era avvenuto. Nella coscienza degli uomini un velo separò così, per un certo periodo di tempo, la realtà dalla sua rappresentazione.

Questo fu, inizialmente, l'atteggiamento degli uomini di fronte alla prima federazione della storia. Era necessario ricordare questo aspetto della storia della fondazione degli Stati Uniti d'America per mettere in evidenza le circostanze nelle quali Hamilton riuscì ad elaborare i primi rudimenti della teoria dello Stato federale. È un fatto che Hamilton squarciò il velo che separava la coscienza dalla realtà; proprio il *Federalist* mostra che egli vide, prima ancora che la Costituzione cominciasse a funzionare, come essa avrebbe funzionato. È vero che la sua previsione presenta delle incertezze, che si manifestò in pieno solo nella tensione spirituale della lotta per la ratifica e quando egli aveva il testo della Costituzione come punto di riferimento obbligato, e infine che in altre circostanze egli mutò opinione, e giunse persino ad esprimere dei giudizi negativi sulla Costituzione federale. Ma ciò non lo sminuisce. Il prevedere non dà la sicurezza del vedere, e non possiede la sua nettezza di contorni. Hamilton si batté incessante-

mente per il consolidamento dell'unità americana, prima cercando di fondare un governo panamericano, poi cercando di potenziarlo. Le sue incertezze sono perciò tanto più comprensibili. Del resto in questa sede non conta il fatto che egli abbia avuto delle incertezze, ma importa invece metterle in evidenza, precisando il carattere federalistico di alcune idee che egli formulò in termini generali mentre esse sono valide solo nel contesto federalistico al quale egli di fatto, e implicitamente, si riferiva.

Hamilton ha descritto, con grande chiarezza e profondità, il carattere e le conseguenze dell'allargamento dell'orbita del governo rappresentativo dall'area di uno solo a quella di molti Stati. Dai suoi scritti risulta inoltre che nel sistema federale si può attribuire davvero al potere giudiziario la capacità di subordinare tutti i poteri alla legge costituzionale, come si può d'altra parte, mediante la riunione delle cariche di capo dello Stato e di capo del governo nella stessa persona, conferire all'esecutivo la forza indispensabile per governare bene senza correre i rischi della tirannide e del cesarismo. Ma egli ha lasciato in ombra il legame tra questi perfezionamenti del potere esecutivo e di quello giudiziario, decisivi per stabilire lo Stato di diritto e per consolidare la democrazia, e la divisione del potere che si produce nel quadro federale, nel quale il governo centrale è arginato dai governi degli Stati membri, e nel quale col potere giudiziario, troppo debole per resistere allo strapotere del legislativo o dell'esecutivo – del resto più fusi che distinti – negli Stati unitari, stanno a volta a volta il governo federale o i governi degli Stati, a seconda che la decisione giudiziaria converga con l'interesse del primo o dei secondi. Ed infine egli ha lasciato in ombra il fatto che solo a questo grado di perfezionamento del potere esecutivo e soprattutto di quello giudiziario, emerge in forma tipica – e non solo come accidente storico – lo Stato costituzionale, la comunità che piega davvero tutti i poteri alla legge costituzionale.

Con complementi di questo genere il pensiero di Hamilton può essere considerato la prima formulazione della teoria dello Stato federale. Non si trova invece nel pensiero di Hamilton un esame sistematico dei rapporti tra la nuova Costituzione e la società americana di allora. E questo esame è indispensabile se si vuole cercare di stabilire una teoria completa del federalismo. La teoria dello Stato federale descrive una organizzazione, non l'ambiente umano nel quale essa può nascere e mantenersi; identifica

la struttura politica di un comportamento, non la sua base sociale e il suo quadro storico (da stabilire insieme perché i dati sociali hanno natura storica). Di conseguenza essa non permette di comprendere il federalismo in tutti i suoi aspetti e nel suo svolgimento storico, e nemmeno di situare Hamilton nella storia del pensiero federalistico e la Federazione americana nel corso storico generale. Si tratta dunque di riesaminare la fondazione degli Stati Uniti d'America per vedere se è possibile mettere in evidenza anche l'aspetto storico-sociale, dopo quelli di struttura e di valore, del federalismo.

Prima della guerra di indipendenza le colonie della fascia costiera orientale dell'America del Nord erano giunte ad un grado di sviluppo materiale e ideale sufficiente per la formazione del governo rappresentativo. Esse costituivano tredici piccole società del sistema imperiale britannico. Al di sopra di queste società c'era soltanto il punto di riferimento politico e sociale costituito dalla grande Comunità inglese. I coloni non cominciarono a pensare di essere collegati profondamente tra loro e di formare una società originale e indipendente – la società americana – che quando la loro lotta per le libertà inglesi si trasformò in guerra aperta contro la madrepatria. La guerra distrusse completamente l'affetto per la Corona britannica e ne creò uno nuovo, quello per l'Unione americana. Alla fine della guerra i coloni non erano più degli inglesi, erano americani.

Essi erano però organizzati con governi indipendenti nel contesto di solide istituzioni al solo livello delle ex-colonie. Al livello americano c'era semplicemente una unità di fatto con la sua sovrastuttura confederale. Il sentimento americano non fu pertanto, al suo inizio, che la manifestazione della convergenza spontanea del comportamento dei coloni. La radice profonda di questo atteggiamento stava, naturalmente, nell'ambiente storico e geografico. Ma bisogna tener presente che i rapporti di produzione e di scambio non avevano ancora generato in America del Nord una interdipendenza fitta e stabile dei comportamenti dei coloni, il che mostra che fu la guerra, con la moltiplicazione e la intensificazione dei rapporti interamericani, a trasformare l'embrionale unità americana in una vera e propria unità di fatto. A causa della sua immaturità, questa unità non sarebbe durata a lungo senza uno stabilizzatore politico, senza un governo, ma essa ebbe nondimeno una propria realtà autonoma per un certo pe-

riodo di tempo. Proprio perché semplice riflesso di una situazione di fatto, e non dell'appartenenza allo stesso Stato, l'unità americana in questione va considerata, almeno a fini analitici, come un dato sociale grezzo, piuttosto che come un dato politico specifico, anche se in questo caso come in molti altri la distinzione tra dati sociali e politici non è molto netta.

Questa unità di fatto, sufficiente per mantenere il sentimento americano, era invece insufficiente per attenuare gravemente o addirittura distruggere i tredici patriottismi locali, ben difesi dalla autonomia statale, dalle tradizioni storiche e dalla loro stessa natura di «nazioni» nel senso etimologico della parola (l'orizzonte territoriale della nascita, della vita e della morte degli individui). Il sentimento americano si aggiunse pertanto ai vecchi patriottismi locali senza soppiantarli, e la combinazione di questi sentimenti, egualmente forti, produsse un diffuso comportamento sociale contrassegnato da una vera e propria bipolarità, dalla divisione del lealismo tra l'Unione e gli Stati. Così nacque il comportamento sociale che univa tutti i coloni in una sola, e vasta, società; ma che nel contempo li divideva in società più piccole, distinte fra loro e dalla prima, ciascuna delle quali aveva propri confini territoriali ben stabiliti nell'ambito dei confini della società comune a tutti. Si può chiamare *federale* questo comportamento. Esso è costitutivo di ciò che si può chiamare a sua volta *società federale* (*popolo federale* nel contesto politico), ossia di una comunità con differenze sociali autonome a base territoriale. Più precisamente: con gruppi sociali a base territoriale forti a sufficienza per sostenere governi indipendenti e sovrastare ogni altra differenza sociale, ma non tanto da produrre delle società separate, proprio perché formati da uomini fedeli nel contempo anche ad una società più larga. In questa forma il fenomeno era, e resta, nuovo. È vero che la tendenza umana ad appartenere a diversi cerchi sociali è generale, ma è anche vero che essa non può produrre una vera e propria bipolarità né nelle repubbliche unitarie, dove l'accentramento statale e l'ideologia nazionale fanno prevalere il sentimento nazionale a scapito di tutti gli altri sentimenti di gruppo, né nelle società imperiali a base feudale, dove la soffoca il fatto che i membri sono dei sudditi, cioè degli individui che non possono dare espressione autonoma ai loro sentimenti sociali. Queste osservazioni mettono a nudo gli stretti rapporti tra il nuovo comportamento sociale emerso in

America del Nord e la novità della Costituzione federale, la divisione della sovranità. Risulta ora chiaro che il contrasto di Fildelfia dipendeva proprio dal carattere fondamentale della società americana, anche se esso in quanto tale, come contrasto e non bipolarismo, aveva una causa politica: l'incapacità di dividere la sovranità. Risulta inoltre chiaro che la necessità di un compromesso, e il fatto che esso fosse possibile solo in termini federali, mettono in evidenza, oltre al processo di creazione delle istituzioni federali, anche e proprio il loro rapporto con una società che poteva funzionare solo con istituzioni di questo genere, una società in effetti troppo unitaria per un semplice sistema di Stati sovrani in equilibrio, e troppo diversificata, e nello stesso tempo troppo tendente ad estendere i propri confini, per la forma chiusa e compatta dello Stato unitario. Risulta infine chiaro che il federalismo ha un proprio rilievo sociale. Si tratta pertanto di precisare il carattere di questo rilievo sociale, ossia, in altre parole, di valutare la consistenza della società federale emersa in circostanze eccezionali alla fine del diciottesimo secolo in America del Nord e, più in generale, di stabilire il quadro storico del comportamento sociale federalistico.

Per la sua incompatibilità sia con la repubblica unitaria che con l'impero a base feudale, questo comportamento può manifestarsi solo in aree pluristatali che abbiano raggiunto le condizioni materiali e ideali della libertà politica e un certo grado di unità. Ma ciò non basta. Esso non può mantenersi senza la scomparsa, o almeno l'attenuazione, della lotta di classe e della potenza militare. La lotta di classe spegne la solidarietà tra proletari e borghesi dei gruppi sociali a base territoriale, e subordina questi gruppi alla generale divisione dell'intera società in classi sociali antagonistiche. D'altra parte la potenza militare promuove l'accentramento del potere nel governo centrale, spezza l'equilibrio politico tra il centro e la periferia e impedisce così la bipolarità nel dominio sociale. Di fatto nell'America del Nord, durante il periodo nel quale il federalismo si è mantenuto, la situazione insulare (così ben descritta da Hamilton) ha permesso di garantire la sicurezza della società americana senza la formazione di una vera e propria potenza militare. D'altra parte, nello stesso periodo, la situazione eccezionalmente favorevole dell'offerta del lavoro ha effettivamente frenato nella società americana la lotta di classe, sino a sbarrare la strada al socialismo.

Nel caso americano, come in tutti quelli, reali o possibili, basati sulla semplice attenuazione della lotta di classe e della potenza militare, o delle loro conseguenze, il federalismo non può manifestarsi tuttavia che in modo parziale e precario. La parzialità dipende dal fatto che, dei due poli del comportamento sociale federalistico, uno tende a svilupparsi troppo, e l'altro troppo poco. Si sviluppa poco quello costituito dal gruppo sociale a base territoriale perché, senza la scomparsa delle differenze di classe, questi gruppi non possono divenire in ogni senso del termine delle libere comunità, e quindi non possono sviluppare fino alle estreme conseguenze lo spirito comunitario. Si sviluppa troppo, invece, quello costituito dalla società complessiva perché l'esistenza della potenza militare nelle altre parti del mondo si ripercuote anche sugli individui che appartengono a società poco armate, e sviluppa il loro lealismo verso la loro società complessiva in un modo simile a quello nazionalistico delle società armate. La precarietà dipende a sua volta dal fatto che in un mondo armato nessuna società può, alla lunga, sfuggire alla logica della potenza. In un mondo simile solo alcune circostanze naturali o storiche eccezionali possono, per breve tempo, consentire a società particolarmente fortunate di restare poco armate, e di mantenere così l'equilibrio tra il governo federale e gli Stati membri.

In sostanza, finché il quadro storico presenta soltanto l'attenuazione della lotta di classe e della potenza militare o delle loro conseguenze, il federalismo non può manifestarsi che in settori privilegiati della popolazione mondiale, e in modo instabile e imperfetto. Il che equivale a dire che esso può manifestarsi in modo pieno e stabile solo in un quadro storico ben definito: quello della scomparsa delle differenze di classe e della potenza militare, vale a dire ad uno stadio di sviluppo della produzione materiale, e della conseguente interdipendenza umana, nel quale sia già stata superata la divisione delle società in classi, e nel quale sia ormai superabile la divisione dell'umanità in nazioni. E ciò dimostra che, nella loro essenza profonda, i due poli del comportamento sociale federalistico sono la comunità e il cosmopolitismo.

Con l'identificazione dell'aspetto storico-sociale del federalismo, dopo quelli di valore (Kant) e di struttura (Hamilton), la mia analisi ha oltrepassato il problema dell'inquadramento teorico del pensiero di Hamilton ed è giunta alla soglia di una teoria completa o generale del federalismo. È quanto dovevo cercare di

fare per identificare, almeno in via di ipotesi, il filo conduttore della storia del federalismo nel corso storico generale.

### *La critica dello Stato nazionale\**

Nel secolo scorso il federalismo non ha manifestato in modo netto il suo carattere. Nel suo aspetto di valore, e nella sua forma tipica, esso coincide con la scelta della pace. Ma le federazioni del secolo scorso hanno perseguito in realtà l'isolazionismo o il neutralismo, vale a dire, secondo la terminologia kantiana, la tregua e non la pace. Nel suo aspetto storico-sociale, e nella sua forma tipica, esso corrisponde ad uno stadio del processo storico nel quale sia già stata superata la divisione delle società in classi antagonistiche e nel quale si stia superando la divisione del genere umano in nazioni antagonistiche. Ma, di fatto, nel secolo scorso il federalismo si è realizzato solo in angoli morti di questa via della storia, vale a dire là dove circostanze storiche eccezionali hanno tenuto gli uomini al riparo dalle conseguenze più gravi dei conflitti tra le classi e le nazioni. Infine, nel suo aspetto strutturale, e sempre nella sua forma tipica, esso si identifica col principio organizzativo che consente di superare le dimensioni della repubblica unitaria. Ma nel secolo scorso esso non è stato impiegato per raggiungere questo scopo, come risulta dai fatti e da un rapido sguardo alla questione delle dimensioni del governo libero.

Quanto a questa questione, le sue tappe sono le seguenti: la democrazia diretta organizzò il governo libero delle città, ma non poteva estendersi oltre questa dimensione e fece delle città dei gruppi chiusi, diffidenti l'uno dell'altro e costretti a regolare i loro rapporti con la guerra o la minaccia della guerra. Con il meccanismo della rappresentanza, la repubblica unitaria superò questo limite, unì le città facendo cessare le loro guerre e organizzò il governo libero delle nazioni, ma trovò a sua volta in questa dimensione il suo

\* [A questa premessa seguono brani tratti da: Pierre-Joseph Proudhon, *Contraddizioni politiche*, cap. VI; Garibaldi *et l'unité italienne* (par. III), articolo che costituisce la seconda parte di *La Fédération et l'unité en Italie*; *La nazionalità* (uno dei frammenti raccolti e pubblicati dagli amici di Proudhon con il titolo *France et Rhin*); Constantin Frantz, *Inconsistenza del principio di nazionalità* (un capitolo di C. Frantz, *Der Föderalismus als das leitende Prinzip für die sociale, staatliche und internationale Organisation*)]

limite e generò anch'essa dei gruppi chiusi, ostili e bellicosi. Con la duplicazione della rappresentanza il federalismo può unire le nazioni, far cessare le loro guerre e organizzare il governo libero della società di nazioni, vale a dire il governo di un gruppo aperto che può giungere sino a comprendere l'intero genere umano.

Quanto ai fatti, le prime federazioni della storia non hanno segnato l'inizio di questa esperienza. Le federazioni del secolo scorso sono servite più a consolidare dei gruppi non molto diversi da quelli tipicamente nazionali che a superare delle nazioni ben consolidate. Sorte su basi sociali immature, e in un mondo di nazioni ostili, esse hanno sviluppato in ogni modo un sentimento dell'unità federale per qualche aspetto simile a quello chiuso delle società armate degli Stati unitari, e non hanno affatto manifestato, o hanno manifestato solo imperfettamente e per breve tempo, come gli Usa sino al raggiungimento dei confini del continente nordamericano, il carattere aperto della società federale.

Non essendosi realizzato che in forme attenuate, il federalismo non ha acquistato nel secolo scorso un senso preciso né nel campo morale, né in quello storico-sociale, né in quello istituzionale. Non lo ha acquistato nel campo morale perché la tregua, diversamente dalla pace, che si distingue nettamente da ogni altro valore ed è esclusivamente federalistica, si confonde con la guerra ed è compatibile con qualunque istituzione. Non lo ha acquistato nel campo storico-sociale perché, mentre il superamento della divisione del genere umano in nazioni antagonistiche costituisce una fase storica nettamente distinta da ogni altra ed ha carattere esclusivamente federalistico, le federazioni socialmente premature presentano sia caratteri supernazionali che caratteri nazionali e non identificano alcuna tappa della storia. Non lo ha acquistato infine nel campo istituzionale perché è vero che il governo democratico supernazionale è nettamente distinto da ogni altro governo libero e non può avere che forma federale; ma è anche vero che questa distinzione si attenua, e che il governo federale si confonde quasi con lo Stato unitario decentrato, quando si fonda su un gruppo quasi nazionale invece che su una vera e propria società di nazioni.

E c'è di più. È un fatto che non si lotta davvero per la pace senza battersi per il governo democratico supernazionale, e che non ci si può battere realmente per questo governo senza mobilitare degli atteggiamenti comunitari e cosmopolitici. Ciò equivale a dire che, quando si manifestano in forma compiuta, i singoli aspetti del

federalismo divengono ciascuno un complemento dell'altro. E ciò equivale a dire che in questo caso il federalismo si presenta come un comportamento caratterizzato da un proprio valore, una propria struttura e una propria base sociale, vale a dire come un comportamento sociale indipendente (al pari del liberalismo, del socialismo e così via), e non semplicemente come uno o qualche aspetto particolare di una condotta sociale altrimenti qualificata nel suo insieme. Ma ciò è proprio quanto accade se gli aspetti del federalismo si manifestano imperfettamente. In questo caso il valore, la struttura e la base sociale, nel loro carattere federalistico, quasi federalistico o indirettamente federalistico, sono slegati l'uno dall'altro (le istituzioni federali, il nazionalismo attenuato e la tregua non stanno necessariamente insieme), e la loro unificazione, vale a dire il fatto che coesistono effettivamente in un comportamento, dipende non dal federalismo ma da qualche peculiarità della storia: l'America del Nord del diciannovesimo secolo, la Svizzera della stessa epoca e così via. In quanto tali i comportamenti in questione sono qualificati dalla *american way of life*, dal nazionalismo svizzero e via dicendo, e quindi il federalismo si manifesta in questi casi soltanto come un aspetto subordinato di qualche cosa d'altro.

Tenendo presente il carattere del federalismo nel secolo scorso, si può comprendere il fatto che ha caratterizzato l'evoluzione del pensiero federalistico: la mancanza di una teoria unitaria, di carattere positivo, e comprensiva di tutti i suoi aspetti. Nel secolo scorso il dato federalistico indispensabile per la formazione di una teoria di questo genere – un comportamento sociale indipendente – non si era ancora sviluppato. Come abbiamo visto, l'esperienza non rivelava che qualche dato federalistico incerto e subordinato a dati di altro carattere, e non v'erano quindi che due possibilità: o interpretare questi dati senza pensare affatto a stabilire dei criteri per mettere in relazione il federalismo con i valori, le istituzioni, il corso storico e la condizione umana, e attribuendogli anche nel dominio culturale lo stesso ruolo subordinato che aveva nella società; o andare al di là dell'esperienza nel tentativo di coglierne il senso globale e finire nell'utopismo per il distacco del pensiero dalla realtà.

La prima tendenza si manifestò soprattutto nel mondo anglosassone, e particolarmente nell'America del Nord dove il federalismo costituiva una esperienza positiva ma di carattere subordinato. Essa non aggiunse nulla di sostanzialmente nuovo alla teoria

hamiltoniana dello Stato federale, e non si occupò degli altri aspetti del federalismo. La seconda tendenza si sviluppò invece nell'Europa continentale, dove il federalismo permise una esperienza molto più intensa ma priva di sbocchi reali. Pur essendo stata costretta a sviluppare il federalismo nei termini di una utopia, questa tendenza diede nondimeno un grande contributo critico al pensiero federalistico perché fu messa dalle circostanze storiche di fronte alla sua antitesi: il nazionalismo e l'accentramento, e seppe vederli come erano.

Nell'Europa del secolo scorso la lotta di classe, giunta alla sua acme, mise in discussione i fondamenti stessi della condizione umana, della civiltà e della vita sociale. Vennero così in luce, accanto ai temi specifici del socialismo, quelli che riguardano gli aspetti profondi del federalismo: la pace, la democrazia universale, il comunitarismo, il cosmopolitismo. In un primo tempo le idee federalistiche si congiunsero con quelle socialiste e quelle democratico-radicali negli stessi gruppi e nelle stesse persone. Ma la lotta di classe apriva la via solo al socialismo, e il socialismo, a grado a grado che passava dallo stato di pura protesta a quello di grande forza politica e sociale, non poteva battersi per eliminare le differenze di classe senza far intervenire il potere centrale e accrescere le sue competenze. E lo fece, favorendo così l'accentramento e la integrazione nazionale, e quindi, in ultima istanza, il nazionalismo. I socialisti, come i democratici-radicali, persero pertanto le loro aspirazioni federalistiche, mentre coloro che le conservarono, non potendo accettare la centralizzazione e il nazionalismo, si ridussero all'isolamento, lontani dal potere, dalle lotte, dall'attività concreta, senza alcuna possibilità di applicare, di verificare e di approfondire i loro principi.

Tuttavia l'abitudine a considerare i grandi problemi aveva reso profondo, anche se unilaterale, il loro sguardo. Fu così che Proudhon, il maggiore tra essi, riuscì a scorgere con chiarezza il rovescio della medaglia, il lato negativo della storia del secolo scorso che sfuggiva a coloro che la stavano costruendo. Come Frantz, il cui federalismo dipendeva più dalla vecchia società europea che dai nuovi problemi, egli fece una critica, in gran parte avanti lettera, dello Stato nazionale come società chiusa, livellatrice, oppressiva, bellicosa, mettendone in evidenza le due piaghe: la centralizzazione e il nazionalismo. Per quanto riguarda l'accentramento, egli mostrò che esso stava riducendo ad una vuota formula

giuridica la suprema garanzia di libertà: la separazione dei poteri. Per quanto riguarda il nazionalismo, egli mostrò che esso non era altro che la conseguenza del carattere artificiale delle nazioni moderne, vale a dire delle società politiche tendenti a soffocare proprio i gruppi umani nei quali i costumi si formano davvero spontaneamente (le piccole nazioni, «nazioni» nel senso etimologico del termine). Proudhon e gli altri federalisti utopisti avevano compreso che l'idea che la Francia, la Germania, l'Italia siano delle «stirpi» non è che il sottoprodotto della centralizzazione politica, anche se non poterono pervenire ad una spiegazione esauriente del carattere ideologico delle nazioni moderne perché mancava loro lo strumento culturale indispensabile: il concetto di ideologia.

Avendo visto il carattere profondo dello Stato nazionale, Proudhon e Frantz riuscirono a prevedere l'uno lo sviluppo del nazionalismo in Italia, l'altro lo sviluppo del nazionalismo in Germania, e tutti e due il destino tragico dell'Europa come sistema di nazioni sovrane.

### *La crisi dello Stato nazionale\**

Nel secolo scorso il federalismo permise di vedere gli aspetti negativi dello Stato nazionale. Nel nostro secolo, esso permise di vedere nella sua crisi il fattore che sconvolse il sistema europeo e lo distrusse. Per gettare a nostra volta uno sguardo su questa crisi con l'aiuto della letteratura federalistica, bisogna cercare di ottenere un punto di vista eguale al suo esaminando i rapporti tra il federalismo e la conoscenza della politica internazionale.

Sono necessarie due premesse. La prima è che solo la finalità della pace, che comporta il proposito di controllare nell'interesse generale la politica di tutti gli Stati e non solo quella del proprio, fa della politica internazionale un oggetto autonomo della volontà umana. In ogni altro caso, limitandosi ciascuno al proposito di controllare direttamente solo la politica del proprio Stato, la politica internazionale dipende soprattutto dall'andamento del cozzo fra gli Stati, cioè da un fattore che trascende la volontà di tutti. La

\* [A questa premessa seguono brani tratti da: Lord Lothian, *Il pacifismo non basta* (capp. II-IX); Lionel Robbins, *L'economia pianificata e l'ordine internazionale* (capp. IX e III); Barbara Wootton, *Socialism and Federation*, in P. Ramsone, *Studies in Federal Planning*]

seconda è che solo la teoria del governo supernazionale, ossia la conoscenza del modo positivo con il quale si possono controllare i rapporti fra gli Stati e si può far cessare il loro cozzo, configura la politica internazionale come una attività dipendente da una scelta umana, e quindi anche come una attività la cui causa è nota. In ogni altro caso invece il cozzo degli Stati appare fatale, e la politica internazionale si configura pertanto come la risultante di un comportamento umano immodificabile, che sfugge al nostro controllo e alla nostra coscienza.

Queste premesse spiegano la mancanza – della quale bisogna tener conto per giudicare la crisi europea – di una vera e propria teoria dei rapporti internazionali nell'ambito del liberalismo, della democrazia e del socialismo. È un dato di fatto che queste correnti hanno concepito la politica internazionale come uno degli aspetti dell'arte di governo o come un processo sottoposto alle stesse tendenze della politica interna, ossia come una attività non teorizzabile o teorizzabile solo con i concetti della politica interna (teoria marxista dell'origine economica della guerra e dell'imperialismo). Ed è un dato di fatto che queste correnti sono guidate da valori diversi da quello della pace (la libertà, l'eguaglianza e la giustizia) e da teorie diverse da quelle del governo supernazionale. Queste premesse spiegano d'altra parte come, nell'ambito del federalismo, che è guidato in effetti da questo valore e da questa conoscenza, si sia formato l'embrione di un modello teorico esplicativo dei rapporti internazionali. Si tratta ora di metterlo in evidenza.

Il fondamento di questo modello sta: *primo*, in una idea universalmente riconosciuta ma che solo nell'«universo di discorso» del federalismo acquista funzionalità teorica: quella secondo la quale il funzionamento dei sistemi di Stati sovrani obbedisce ad alcune leggi costanti; *secondo*, nella identificazione della politica internazionale con questi sistemi. Le due costanti più generali del loro funzionamento sono state illustrate rispettivamente da Kant e da Hamilton. Kant ha mostrato che esso dipende esclusivamente dai rapporti di forza materiale che si stabiliscono fra gli Stati, e che ha carattere non giuridico, violento. Hamilton ha mostrato che esso influenza l'ordine interno degli Stati in senso autoritario<sup>4</sup>.

Sinteticamente, si può dire che questi sistemi sono caratterizzati da un equilibrio instabile, che si mantiene finché i meno forti

<sup>4</sup> *Il Federalista*, n. 8.

danno spontaneamente ai più forti ciò che questi otterrebbero facendo loro la guerra, e che si rompe ogni volta che qualche Stato sbaglia il calcolo sempre sommario, spesso difficilissimo e talvolta impossibile – circostanza che apre la strada all'azzardo – dei rapporti di forza. Ne consegue l'insicurezza universale e un costante stato di tensione e di preparazione militare – la situazione chiamata a buon diritto dai federalisti «anarchia internazionale» – nonché la degenerazione autoritaria degli Stati. Ne consegue inoltre il disordine economico. Basta osservare per un verso che non c'è atto economico che non sia anche politico, giuridico e amministrativo (lo stesso valore della moneta è un fatto politico), e per l'altro che già nella sua forma meno organizzata, il liberalismo, l'economia internazionale richiede almeno che siano aboliti tutti i privilegi legali, e che sia riconosciuta a tutti gli operatori, con la parità giuridica, l'accesso a parità di condizioni su tutti i mercati, per rendersi conto immediatamente del fatto che ciò è incompatibile con la disparità di forza fra gli Stati finché essi, mantenendo la sovranità assoluta, non tollerano un giudice al di sopra di loro.

Ciò non comporta che in ogni sistema di Stati sovrani regni l'anarchia assoluta e che il disordine economico sia generale. In questi sistemi il calcolo della forza può riuscire molte volte semplice e convincente, sia per il prevalere di una potenza imperialistica, sia per la elasticità del gioco delle alleanze. E non basta. Questi sistemi non sono che una parte di realtà storiche globali, le cosiddette civiltà, e quindi i loro effetti, l'anarchia, il disordine e l'autoritarismo, hanno in condizioni normali una portata parziale e possono riuscire praticamente tollerabili quando la politica internazionale è ben contenuta da altre attività che assicurano un ordine sufficiente per lo sviluppo storico-sociale, anche se insufficiente per evitare del tutto le guerre.

Messa in evidenza la visione federalistica della politica internazionale, si può tornare al problema della crisi europea. È opportuno premettere che per quasi quattro secoli il sistema europeo degli Stati mantenne un equilibrio soddisfacente. In quanto tale esso non mancava di produrre anarchia internazionale, autoritarismo statale e disordine economico, tant'è che Hamilton, e gli altri protagonisti della lotta per il governo panamericano, poterono prenderlo a modello per comprendere che cosa era in gioco nella scelta tra la federazione, vale a dire la subordinazione degli Stati a un ordine legale, e la confederazione, vale a dire un puro e

semplice sistema di Stati sovrani, e per mostrare ai loro concittadini quale fosse la via da evitare. Ma è anche vero che questi effetti negativi del sistema politico, salvo l'autoritarismo, furono ben contenuti dalla civiltà europea che, con l'unità (pluralistica) della religione, della cultura, della scienza, della morale e del diritto – che rimasero per lungo tempo abbastanza indipendenti dagli Stati – univa ciò che la politica divideva favorendo l'equilibrio dello stesso sistema politico.

La decadenza del sistema europeo ebbe inizio dopo la metà del secolo diciannovesimo, e fu causata dall'azione di due fattori complementari, che resero sempre più precario, e infine impossibile, l'equilibrio. Da una parte lo sviluppo dell'economia industriale aumentava continuamente non solo l'intensità e la frequenza dei rapporti fra i cittadini all'interno di ogni Stato, ma anche, seppure in misura minore, l'intensità e la frequenza dei rapporti fra gli individui di Stati diversi, ampliando così la sfera della politica internazionale e, di conseguenza, la pressione dell'anarchia, del disordine e dell'autoritarismo. D'altra parte il principio nazionale, con la progressiva fusione di nazione e Stato, ossia con la nazionalizzazione crescente della religione, della cultura, della scienza, della morale e del diritto, indeboliva incessantemente gli argini non politici che avevano sino ad allora contenuto efficacemente questa pressione.

Alla fine della prima guerra mondiale, con il trionfo definitivo del principio nazionale<sup>5</sup>, questi argini saltarono del tutto e l'on-

<sup>5</sup> Alla fine della prima guerra mondiale fu attribuito un governo indipendente a tutte le nazioni europee. In realtà non fu facile delimitare con precisione i confini delle nazioni già riconosciute (particolarmente quelli tedeschi), e neppure decidere quali gruppi, tra quelli che chiedevano un proprio governo indipendente, fossero davvero delle nazioni. Tuttavia il problema fu risolto, nei limiti in cui era risolvibile. Fu risolto nel senso che vennero creati tanti Stati nuovi quanti erano i gruppi dei quali si poteva pensare che avrebbero finito col credere di essere una nazione, ossia secondo la natura reale del principio di nazionalità che non identifica affatto una divisione permanente, di origine naturale o divina, del genere umano in gruppi di uomini simili fra loro e diversi da tutti gli altri, bensì una divisione di origine politica in gruppi nei quali la lotta politica ha generato, o può generare, la convinzione ideologica di essere un gruppo di questo genere, convinzione inesprimibile senza ricorrere in ultima istanza all'idea della consanguineità, della razza.

Conviene ricordare che nessuno si preoccupò del fatto che la sistemazione nazionale riguardava solo l'Europa (e in senso stretto solo quella continentale). Questa limitazione non scalfiva il successo del principio nazionale sia perché l'Europa aveva ancora il controllo quasi totale della politica internazionale, sia

data dell'anarchia, del disordine e dell'autoritarismo dilagò in tutta l'Europa, sorprendendo la classe politica che ne ignorava la causa e si aspettava invece la diffusione del pacifismo dal fatto che nessuna popolazione europea importante si trovava più sotto un governo «straniero», e un effettivo ordine internazionale dalla fondazione della Società delle Nazioni. I partiti democratici, sperando di aver a che fare solo con le difficoltà psicologiche connesse al passaggio dallo stato di guerra a quello di pace, cercarono di controllare la situazione con l'appello alla ragione e con la prudenza, mentre i partiti marxisti, che credero di trovarsi di fronte ad una offensiva del capitalismo, cercarono di riprendere il sopravvento inasprendo la lotta di classe. Non ottennero nulla, e dove erano meglio stabiliti furono ridotti all'impotenza mentre là dove le loro basi erano più fragili furono addirittura spazzati via dal fascismo con il consenso della popolazione, che si era convertita ad un tratto dal pacifismo al bellicismo, e dai principi democratici al culto del capo, della violenza e del sangue. Preso il potere prima in Italia, poi in Germania e quindi in Spagna, il fascismo cercò a sua volta di domare l'anarchia con l'imperialismo, e di incanalare il disordine economico con la normalizzazione corporativa ed autarchica del protezionismo diffuso dappertutto, ma riuscì solo ad aumentare il caos e a rendere del tutto impossibile l'equilibrio. Infine gli Stati nazionali, divenuti incapaci di mantenere un ordine qualsiasi, precipitarono nell'abisso della seconda guerra mondiale, al termine della quale il sistema europeo non era più che un ricordo del passato.

Durante l'agonia del sistema europeo, dalla prima alla seconda guerra mondiale, il corso degli eventi oltrepassò sempre più la capacità di comprensione dei protagonisti. Solo il punto di vista federalistico permise di coglierne qualche aspetto. Sin dal 1918 Luigi Einaudi criticò la Società delle Nazioni, ancora allo stadio di progetto, prevedendo che essa avrebbe favorito la guerra invece di fondare la pace, identificò nel problema dell'unità europea la questione dominante, e indicò nella Federazione europea

perché si pensava che nelle altre parti del mondo non esistessero ancora delle vere e proprie nazioni. Il resto del mondo, salvo l'America del Nord, di origine europea e amica, e la Russia, che si trattava di isolare per liberarla dal comunismo e restituirla all'Europa, non era del resto considerato come qualcosa di attivo, nemmeno allo stato potenziale.

il mezzo per la sua risoluzione pacifica. La sua voce restò isolata e senza eco. Più tardi si sviluppò invece, ad opera di diversi autori, soprattutto anglosassoni, una complessa letteratura federalistica. Il primo saggio, pubblicato da Lord Lothian col titolo significativo di *Il pacifismo non basta*, apparve nel 1935. Nella prefazione alla seconda edizione, apparsa nel 1941 qualche mese dopo la morte del suo autore, Sir William Beveridge disse che si trattava a suo parere dell'opera forse migliore fra tutte quelle che sono state scritte sui problemi internazionali. Tutti gli scritti che seguirono fecero capo, direttamente o indirettamente, all'attività del *Federal Union Research Institute* del Movimento federalista inglese (che si chiama appunto *Federal Union*).

Questa letteratura mise in evidenza con Lord Lothian la natura, la causa e le conseguenze generali dell'anarchia internazionale (ciò che Lord Lothian scrisse della Società delle Nazioni si può applicare oggi, parola per parola, all'Onu); con Lionel Robbins l'impossibilità di un ordine economico internazionale liberale, e a maggior ragione socialista, in un sistema di Stati sovrani e infine, con Barbara Wootton, il fallimento internazionale del socialismo.

In questo modo identificò, anche se non li spiegò esaurientemente a causa del suo limite teorico, i punti nodali della crisi dello Stato nazionale e del sistema europeo. Questo limite è quello della riduzione del federalismo alla teoria dello Stato federale, che permise di vedere gli aspetti strutturali, ma non la radice storico-sociale, della crisi europea. Questo limite si avverte soprattutto in Lionel Robbins e in Barbara Wootton, che fanno del federalismo una semplice appendice del liberalismo o del socialismo, dei quali denunciano la sconfitta senza indagarne la causa storica.

### *Il problema dell'unità europea\**

Non è facile accertare quale sia il carattere generale, cioè il significato storico ultimo, del problema dell'unità europea. Non fa

\* [A questa premessa seguono brani tratti da: Luigi Einaudi, *La guerra e l'unità europea*, Carl J. Friedrich, *Come fare avanzare il federalismo europeo in periodo di distensione* (Conferenza alla Società italiana per l'organizzazione internazionale, Roma, ottobre 1955)]

ostacolo la mancanza di informazioni e di punti di vista ma, al contrario, la loro quantità e diversità che sembrano escludere, almeno per noi contemporanei, la possibilità di scegliere il punto di vista giusto e di ottenere una rappresentazione adeguata dei fatti. Chi è dentro la foresta, si dice, non vede mai la foresta ma solo degli alberi. Questa immagine, con la quale si vorrebbe condannare la storia contemporanea come conoscenza obiettiva, non corrisponde sempre alla realtà. Ci sono stati esploratori che sono riusciti, sia pure attraverso molti erramenti, a rintracciare le piste buone per esplorare foreste sconosciute. Egualmente degli uomini di Stato e dei rivoluzionari hanno saputo intravedere, durante il corso delle cose, il filo del loro svolgimento. E noi dobbiamo procedere nello stesso modo, cercando di scorgere il filo di svolgimento del problema europeo nella sua nudità e semplicità senza lasciarci sommergere dalla marea dei particolari.

A questo riguardo la maggiore difficoltà formale è costituita dal fatto che nel problema europeo i termini normali del conoscere e dell'agire si presentano rovesciati. Abituamente noi cerchiamo di conoscere e di guidare l'azione umana, per natura mutevole, riferendola a ciò che non muta, alle istituzioni. Ma in questo caso invece ciò che muta sono le istituzioni; e ciò che sta fermo, che resta eguale a sé stesso, è proprio qualche cosa che riguarda l'agire umano nella sua spontaneità. Il problema europeo è il movimento storico dell'Europa dalla divisione all'unità, un processo che ha come punto di partenza le istituzioni della divisione, gli Stati nazionali; che non può produrre, durante il suo svolgimento, che delle istituzioni provvisorie come le cosiddette *Comunità*, e che al suo punto di arrivo, se ci sarà un punto di arrivo, rimpiazzerà sia queste che quelle con un sistema federale. Vale a dire un processo che consuma proprio le sue istituzioni – circostanza che si riflette in ogni paese nella denuncia della decomposizione dello Stato – o che, per meglio dire, le consuma tutte meno una, l'ultima, la federazione. Ma questa, destinata per definizione a non essere scelta mai fino all'ultimo momento, non è l'elemento che spinge avanti il corso delle azioni umane e quindi, al pari delle altre, non lo spiega. Non resta dunque che la possibilità di prendere in esame direttamente questo corso stesso, in altri termini le azioni umane giusto in quanto fuoriescono, poco o tanto, dal quadro istituzionale. E ciò, come ho detto, non è facile. Non è facile sotto due rispetti. Per un verso perché bisogna

tener fermo con la volontà, contro l'abitudine, il rovesciamento di prospettiva, per l'altro perché si tratta bensì di osservare le azioni umane, ma nel modo con il quale normalmente si considerano le istituzioni, badando cioè a quanto esse hanno di comune, alla loro convergenza, in una parola alla linea generale dell'agire umano in questo periodo in Europa. Questo deve essere, in prima istanza, il nostro oggetto.

Ho scelto a questo proposito un testo di Einaudi e uno di Friedrich, dopo aver passato in rassegna gran parte della sterminata letteratura sul problema europeo, perché mi pare che essi costituiscano i primi passi verso la comprensione di questo oggetto. Quello di Einaudi rispetto alla storia appena compiuta, ossia alle premesse della situazione attuale, quello di Friedrich rispetto all'azione risolutiva, ossia al processo in atto. Noi imputiamo di solito i fatti principali della storia europea alla Francia, alla Germania, alla Gran Bretagna, all'Italia e così via, facendo dell'Europa semplicemente la risultante della vita delle singole nazioni. Meditando sul testo di Einaudi si comprende che è vero il contrario. Einaudi si è occupato in questo scritto solo delle due guerre mondiali, ma, indicandone contro tutte le spiegazioni tradizionali la causa nel problema dell'unità europea, ha messo in evidenza un dato extra-nazionale, e perciò extra-istituzionale, come il motore della storia europea di questo secolo, che si spiega così davanti al nostro sguardo come la storia del cozzo tra gli Stati e il carattere tendenzialmente supernazionale assunto dalla linea generale dell'agire umano<sup>6</sup>.

D'altra parte noi riferiamo ancora il processo in atto ai poteri nazionali, alle forze nazionali che se li disputano e al consenso dei popoli manifesto nell'andamento delle elezioni nazionali. Non c'è più una somma divergente di difese e di economie nazionali, ma una sola difesa europeo-americana e una sola economia europea espansiva, eppure, sorprendentemente, la popolazione, la politica, i poteri sarebbero rimasti esclusivamente nazionali. Meditando sul testo di Friedrich si comprende che è vero il contrario. Egli si è occupato solo del problema dell'azione indispensabile per portare a compimento l'unità dell'Europa, ma mostrando,

<sup>6</sup> Nonostante la sua visuale federalistica ed europea Einaudi conservò un ingenuo nazionalismo risorgimentale, evidente anche nel saggio scelto per questa antologia.

contro la tendenza a limitare alle intese fra i governi i progressi dell'unificazione, che si tratta di fare una campagna decennale per il potere costituente del popolo europeo<sup>7</sup>, ha messo in luce un potere nuovo, al di sopra delle nazioni, come il termine del processo in atto, che si rivela così come quello del declino delle sovranità nazionali e della formazione di un potere supernazionale.

Noi ci troviamo così di fronte ad un processo supernazionale di cui ignoriamo la base storico-sociale. Essa deve tuttavia riflettersi – non potrebbe essere altrimenti – nella mentalità della popolazione. In effetti tutti parlano del fatto che l'orizzonte del lavoro, degli affari, dei viaggi, delle informazioni, del costume, della vita si è allargato fino ad includere ciò che ancora ieri sembrava straniero o restava ignoto. Questa è la base storico-sociale del processo supernazionale. La sua natura specifica non si scorge subito perché, a causa del distacco tra le istituzioni e la realtà, il nazionalismo e gli altri relitti ideologici del secolo scorso ingombrano ancora la scena. Ma bastano poche argomentazioni per metterla pienamente in luce. In primo luogo, per eliminare i riflessi nazionali del linguaggio corrente, bisogna definirla con una espressione neutra, ad esempio così: *«È la crescita in estensione, al di là delle frontiere degli Stati, dell'interdipendenza dell'azione umana nel campo della produzione materiale, e quindi anche nei campi sociale, politico e culturale»*. In secondo luogo, allo scopo di coglierne il significato, bisogna situare questa affermazione nel quadro storico, cosa che può farsi nel modo seguente: *«Nelle prime tappe della rivoluzione industriale la crescita dell'interdipendenza dell'azione umana si sviluppa soprattutto in profondità, all'interno degli Stati. Con la lotta liberale e democratica della borghesia contro l'aristocrazia e la lotta socialista del proletariato contro la borghesia stessa, questa corrente ha prima intensificato, e poi superato, la divisione in classi delle società evolute. Tuttavia, a causa di questa integrazione, essa ha rafforzato contemporaneamente la divisione dell'umanità in gruppi separati costituiti dagli Stati burocratici e idealizzati, nella rappresentazione ideologica, come delle parentele di sangue e di non si sa che cosa, le "nazioni". La crescita in estensione dell'interdipendenza dell'azione umana farà saltare la divisione dell'umanità in nazioni»*.

<sup>7</sup> A mio parere è meglio dire «popolo federale europeo», per mettere in evidenza il suo carattere pluralistico di «popolo di nazioni».

A questo punto occorre osservare che il tentativo di identificare la natura del problema europeo ci ha condotto di fronte ad un'altra questione, quella del corso storico, e ha mostrato altresì che esso sta per coincidere con il federalismo. Si profila infatti, per quanto ciò possa essere lontano, il conseguimento della pace per mezzo della Federazione mondiale sulla base del superamento della divisione del genere umano in nazioni antagonistiche<sup>8</sup>. Questo apparente mutamento dell'oggetto delle nostre considerazioni non può stupire. La storia d'Europa non è che un aspetto della storia del mondo. L'Europa è la prima regione nella quale sono saltate le barriere fra le nazioni. Il fascismo e il nazismo non furono che l'estremo tentativo di prolungare l'autonomia delle nazioni, di fermare ai confini degli Stati il processo economico e politico. Distrutta con la seconda guerra mondiale la potenza degli Stati europei, la corrente supernazionale è dilagata nella parte occidentale d'Europa. Essa ha reso possibile, con la protezione americana, la difesa europea; essa ha sospinto l'economia fino alle dimensioni continentali; essa sta duplicando il lealismo degli uomini e formando una società federale. Al presente grado di sviluppo questa società costituisce, con la sua unità di fatto, la base politica della confederazione economica – il Mercato comune – e dei primi tentativi confederali in materia di politica estera e militare. Ma non si tratta che di una fase transitoria. Una società evoluta non può vivere senza un adeguato assetto costituzionale. Essa alimenterà pertanto nel suo seno, in termini di iniziativa politica e di consenso popolare, le energie idonee al raggiungimento di un ordinamento federale.

Con la Federazione europea nascerà il primo governo di una vera e propria società di nazioni. Tuttavia il federalismo non potrà ancora esprimersi compiutamente perché il governo europeo, in un mondo ancora diviso, non potrà sottrarsi alla legge della potenza. Ma la crescita in estensione dell'interdipendenza dell'azione umana, sospinta dallo sviluppo della produzione materiale, non può arrestarsi. Essa è destinata ad estendersi al Terzo mondo non appena esso abbia compiuto, con la creazione dello Stato burocratico e la industrializzazione, la fase del nazionalismo. Ed essa è destinata in seguito a unificare tutti i continenti e poi a superarli, unificando il genere umano.

<sup>8</sup> Ciò mostra che il quadro di riferimento della definizione del federalismo data nella premessa del secondo capitolo sta nella nozione di «corso storico».

Il mio scopo era quello di definire il federalismo, non di analizzarlo. Tuttavia, poiché nel corso di questo tentativo è stato bene illustrato il polo cosmopolitico del comportamento federalistico, ma non il suo polo comunitario, mi sembra opportuno terminare con una considerazione a questo proposito. Tenuta presente la relazione posta da Kant tra il federalismo, la pace, e l'autonomia della ragione e della volontà, io credo che si possa ragionevolmente prevedere un mutamento della condizione umana tale da sprigionare le energie necessarie per il conseguimento degli ideali del radicamento sociale, della città umana e del suo ordine politico prefigurati, nella cultura contemporanea, soprattutto da Simone Weil, da Lewis Mumford e da Adriano Olivetti<sup>9</sup>.

Publicato come saggio solo in francese, in «Le Fédéraliste», V (1963), n. 4, questo testo, come risulta dalla nota al titolo rinvenuta dattiloscritta in italiano, comprende l'introduzione e le premesse ai testi raccolti nella prima edizione italiana de *Il federalismo e lo Stato federale. Antologia e definizione*, Milano, Giuffrè, 1963, che qui riprendiamo. Le premesse sono la rielaborazione ampliata di quelle che compaiono in *Qu'est-ce que le fédéralisme?* pubblicate nelle pagine precedenti. La seconda edizione dell'antologia (*Il Federalismo. Antologia e definizione*, Bologna, Il Mulino, 1979) comprende una nuova introduzione, nuovi testi antologici e un saggio sull'identità europea; in essa sono state inoltre modificate le premesse con aggiunte anche rilevanti. La terza edizione (*Il federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1993) non presenta differenze rispetto all'edizione del 1979 tranne che per l'aggiunta di un testo di Spinelli e di brevi considerazioni relative a questo testo nella premessa alla parte quinta. L'introduzione e le premesse modificate sono pubblicate fra i testi dell'anno 1979.

<sup>9</sup> Il sapore utopistico di queste considerazioni scompare, almeno sul piano della ragione, se si tiene presente: a) che è un dato di fatto che la divisione delle società evolute in classi antagonistiche è già stata superata o sta per esserlo. Beninteso, se si designa con il termine «classe» ciò che Marx designava con lo stesso termine: una categoria di individui condannati dallo stato dei rapporti materiali della produzione ad una specie di servitù, ad uno status economico, sociale e politico che li escludeva dalla sfera del benessere, della cultura e della libertà; b) che superato con la pace lo stadio nel quale i massimi problemi storico-sociali devono essere risolti con il metodo della violenza, si può considerare entro certi limiti esaurito lo stimolo della weberiana «morale della responsabilità», che impone di raggiungere i fini relativamente buoni anche col mezzo della forza, e per converso interamente spiegata la weberiana «morale della convizione» che mette l'accento sulla verità come l'unico mezzo per ottenere fini assolutamente buoni.