

Mario Albertini

# Tutti gli scritti

IX. 1985-1995

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

## Introduzione a Immanuel Kant, *La pace, la ragione e la storia*

1. Questa edizione ha uno scopo preciso, quello di mostrare il nesso che esiste tra il federalismo e il pensiero di Kant. Occorre pertanto una messa a fuoco. Il federalismo è un'idea più nota che conosciuta. Di solito si pensa che esso abbia qualche attinenza con il concetto di federazione. Ma spesso non si distingue nemmeno la federazione dalla confederazione. In ogni caso, in genere non si sa come il federalismo si sia formato, quale sia la sua storia, quale il suo sviluppo teorico e pratico.

Bisogna dunque, in primo luogo, ricordare che il federalismo ha una data di nascita, il 1787, l'anno della Convenzione di Filadelfia e della elaborazione della Costituzione degli Usa. Prima di allora non era mai esistita una comunità politica federale, cioè una associazione di Stati dotata di proprio carattere statale e di una capacità di durare paragonabile a quella delle altre forme di Stato. Ne segue che quando si parla di federalismo nella Grecia classica o nel feudalesimo, o negli imperi multinazionali, o nella storia d'Italia, o persino nella psicologia umana<sup>1</sup>, si usa un termine che non ha più un significato specifico, e si scambiano – nella migliore delle ipotesi – degli antecedenti del federalismo con il federalismo stesso.

Bisogna inoltre, in secondo luogo, ricordare che il federalismo è stato realizzato prima di essere stato pensato. In modi diversi tutte le innovazioni storico-sociali effettive presentano questo carattere. Ma nel caso del federalismo questa circostanza va tenuta particolarmente presente sia perché lo scarto tra teoria e pratica è ancora molto ampio, sia perché prevale ancora un modo di pensare lo Stato, la sovranità, la costituzione e l'indipendenza se-

<sup>1</sup> Cfr. AA.VV., *Le fédéralisme*, Parigi, Presses Universitaires de France, 1956 (in particolare il saggio di Gaston Berger).

condo il quale una forma di Stato federale (uno «Stato di Stati») non potrebbe esistere.

In effetti, la questione che si pose subito è se lo Stato federale è o non è uno Stato. Va tenuto presente che la Costituzione degli Usa non è stata pensata come il progetto di un nuovo tipo di Stato, ma solo come il compromesso tra due tendenze politiche apparentemente inconciliabili: quella che voleva lasciare tutta la sovranità a ciascuno dei tredici Stati americani (le tredici ex colonie che, staccandosi dalla Corona britannica, erano venute a trovarsi nella condizione di Stati sovrani), e quella che voleva trasferirla completamente all'Unione per impedire che si dissolvesse. Il tempo ha permesso di constatare che con il compromesso, cioè con l'attribuzione della sovranità tanto agli Stati quanto all'Unione, era nata effettivamente una nuova forma di governo democratico. Ma allora nessuno lo sapeva – né i delegati alla Convenzione, né qualunque altro americano, né qualunque altro uomo – perché una cosa di questo genere non era concepibile.

Ciò che gli americani pensavano – anche se una maggioranza decise di inoltrarsi su una via sconosciuta – era che «nella stessa comunità non possono esistere due poteri sovrani e indipendenti con la facoltà di imporre tasse perché il più forte naturalmente dovrà annientare il più debole». Questo è quanto fece osservare, sin dall'inizio dei dibattiti per la ratifica della nuova Costituzione, un antifederalista, William Findley<sup>2</sup>, precisando, con singolare chiarezza, quale fosse il problema che gli americani stavano affrontando, e quale sia, ancora oggi, il punto da chiarire per pensare lo Stato federale.

In effetti lo Stato federale non sarebbe che un miraggio se fosse vero – come si pensava allora e come molti pensano ancora – che si può attribuire la sovranità a diversi centri di potere solo dividendola, e non anche – come accade proprio nei casi federali – articolandola. Il fatto che risolve la questione è questo: anche in uno Stato federale, nonostante l'esistenza di diversi poteri sovrani, c'è egualmente una forma (specificata) di unità – una decisione in ultima istanza che vale per tutti – perché il *judicial review* (il potere dei magistrati di controllare la costituzionalità delle

<sup>2</sup> Findley fece questa osservazione il primo dicembre 1787, nel primo dibattito pubblico per la ratifica popolare della nuova Costituzione (Convenzione dello Stato di Pennsylvania, 21 novembre-12 dicembre 1787).

leggi e quindi di mantenere ogni potere entro la sua sfera) permette sempre di stabilire, nei casi controversi, quale potere può dire l'ultima parola e farla valere<sup>3</sup>.

Ma la natura dello Stato federale rimase a lungo oscura. Nel momento della fondazione solo Hamilton riuscì a condurre il pensiero sino al punto nel quale erano giunti i fatti. Durante la lotta per la ratifica, quando il testo della Costituzione era il solo oggetto del suo pensiero, egli capì che era stato trovato un nuovo mezzo di governo democratico (*l'allargamento dell'orbita della sua azione da uno a più Stati*), e riuscì a prevedere, anche per quanto riguarda il giudizio costituzionale dei tribunali, come avrebbe funzionato. È vero che poi vennero per Hamilton gli anni del dubbio. In effetti egli non cessò mai, sino alla fine della sua vita, di preoccuparsi per quella che gli sembrava l'intrinseca debolezza del governo federale. Ma ciò era inevitabile. Nulla è tanto difficile quanto pensare le cose nuove al loro inizio, quando la loro realtà è solo quella di una idea, o di un germe. Resta comunque il fatto che la teoria delle istituzioni federali comincia con il suo pensiero.

2. La conoscenza dei tratti salienti delle istituzioni federali costituisce il riferimento prioritario di ogni interpretazione sensata del federalismo, il solo mezzo positivo per agganciarlo a un dato di fatto e non lasciarlo vagare nel regno senza confini di ciò che è semplicemente immaginabile. Ma questa conoscenza istituzionale da sola non basta. Fino a che una teoria delle istituzioni federali non è anche una teoria della o delle società nelle quali esse possono funzionare, il pensiero non entra in contatto con la realtà storico-sociale alla quale esse appartengono e mediante la quale esse possono essere adeguatamente conosciute: quella delle comunità politiche.

A causa di ciò può diventare difficile persino stabilire se una comunità politica ha, oppure no, carattere federale. È quanto è accaduto nella federazione storicamente più rilevante, gli Usa.

<sup>3</sup> John Clarke Adams scrive: «Rispetto alla Costituzione, il *Congress* è in una situazione di inferiorità che lo differenzia in modo particolarmente rilevante dai parlamenti europei», e fa osservare: «Lo studente americano che per la prima volta frequenta le lezioni di diritto costituzionale comparato non riesce a capire come possa funzionare un governo costituzionale senza la possibilità di un controllo giudiziario degli atti legislativi ed amministrativi». Cfr. J. Clarke Adams, *Il diritto costituzionale americano*, Firenze, La Nuova Italia, 1954, pp. 19 e 30.

Ci sono, a questo riguardo, due periodi con valenza opposta. Il primo va dal 1787 alla guerra di secessione. Il secondo si manifesta nettamente nell'epoca rooseveltiana, e perdura tuttora con tratti sempre più accentuati. Nel primo di questi due periodi ciò che ebbe vita precaria, e venne messo in dubbio sul piano teorico, fu il fatto stesso dell'esistenza della federazione, che sembrava a molti solo un fragile velo dietro il quale ci sarebbe stata la realtà vera, quella degli Stati. Già nel 1793 Saint-Just – come del resto moltissimi altri – osservava: «Questo Stato federato non è una repubblica. Un giorno (e possa essere lontano!) uno Stato si armerà contro l'altro, si divideranno i rappresentanti e l'America finirà come la Confederazione greca<sup>4</sup>».

Tocqueville esprimeva la stessa opinione nel 1835, data della pubblicazione della prima parte di *La democrazia in America*: «Credo di aver dimostrato che l'esistenza della Confederazione attuale dipende interamente dall'accordo degli Stati». E se la sovranità dell'Unione gli pareva precaria, nelle condizioni in cui si trovavano allora gli Usa (24 Stati nel 1834, tredici milioni di abitanti nel 1835, dati di Tocqueville), essa gli pareva addirittura impossibile nella proiezione futura. «Prima che siano passati cento anni penso che il territorio ora occupato o reclamato dagli Stati Uniti sarà coperto da oltre cento milioni di abitanti e diviso in quaranta Stati... Voglio pure prestare fede alla perfettibilità umana, ma fino a che gli uomini non avranno cambiato di natura e saranno completamente trasformati, rifiuterò di credere alla durata di un governo lo scopo del quale sia di tenere insieme quaranta popoli diversi in una superficie eguale all'Europa<sup>5</sup>».

<sup>4</sup> Citato da A. Garosci, *Il pensiero politico degli autori del «Federalist»*, Milano, Comunità, 1954, p. 423.

<sup>5</sup> Cfr. A. de Tocqueville, *La democrazia in America*, Bologna, Cappelli, 1953, pp. 391 e 385-6. Tocqueville pensava la Costituzione degli Usa in termini di divisione della sovranità, e riteneva che «i legislatori americani, pur rendendo meno probabile la lotta fra le due sovranità... non hanno distrutto le cause di controversia. Si può anche andare più avanti ed affermare che essi non sono riusciti ad assicurare al potere federale la preponderanza in caso di lotta». È per questa ragione che il suo giudizio sulla Costituzione nordamericana è contraddittorio. Per un verso egli pensava che essa «riposa su una teoria interamente nuova, che rappresenta una grande scoperta della scienza politica del nostro tempo», per l'altro, come si è visto, non riesce ad ammettere la solidità del governo federale, il che coincide quasi con l'interpretarlo come un governo confederale (*op. cit.*, pp. 166 e 155).

Tocqueville riteneva dunque impossibile proprio ciò che si è verificato: il rafforzamento del governo federale. Ma come la forza degli Stati aveva reso precaria e dubbia la consistenza del governo federale, così il suo rafforzamento ha reso precaria e dubbia l'autonomia degli Stati. Si è giunti sino a pensare che gli *States* non sarebbero affatto dei veri Stati, e che l'Unione non sarebbe affatto una federazione, ma solo uno Stato unitario decentrato. E anche quando non si giunge sino a questo punto, si parla comunque di un non bene spiegato *new federalism*, che non è tuttavia federalismo nel senso specifico del termine perché non si baserebbe più sul pluralismo statale.

3. La cosa più sensata che si possa dire è che gli Usa sono una federazione imperfetta, con un carattere federale innegabile sul piano giuridico-costituzionale, ma incerto e rudimentale sul piano politico e su quello culturale. È un fatto che gli americani (salvo coloro che sono a favore di sviluppi federalistici a livello atlantico e mondiale) pensano alla loro comunità politica come a una comunità nazionale, cioè chiusa, e ai loro comportamenti politici come a comportamenti orientati dalle ideologie democratiche tradizionali (prefederalistiche). Il federalismo non è assente dal loro modo di pensare, ma è solo una teoria istituzionale di carattere tecnico e non anche – o solo embrionalmente – la concezione di un tipo specifico di comunità politica e di comportamento politico.

4. Resta da spiegare il senso preciso dell'idea degli Usa come federazione imperfetta. Ciò richiede, come ho detto, il ricorso non solo ai criteri derivanti dalla conoscenza delle istituzioni federali, ma anche a quelli derivanti dalla nozione di società federale. Il dato fondamentale è questo: un insieme di governi coordinati e indipendenti<sup>6</sup> – e in particolare l'esistenza di due governi sovrani in ogni punto del territorio – può manifestarsi e mantenersi solo in una società molto articolata territorialmente, e contrassegnata da una bipolarità (al limite multipolarità) dei comportamenti politici diffusi sufficienti per generare nell'animo di ogni cittadino la divisione equilibrata del lealismo tra l'Unione e gli Stati.

<sup>6</sup> Per questa espressione «governi coordinati ed indipendenti» cfr. K.C. Wheare, *Del governo federale*, Milano, Comunità, 1949, p. 26.

Orbene, si mostra facilmente che comportamenti di questo genere possono manifestarsi solo in aree pluristatali che abbiano già raggiunto le condizioni materiali e ideali della libertà politica e un certo grado di unità. Ma ciò non basta. Essi non possono mantenersi senza la scomparsa, o almeno l'attenuazione, della lotta di classe e della potenza militare. La lotta di classe impedisce la solidarietà tra proletari e borghesi dei gruppi sociali a base territoriale, e subordina questi gruppi alla generale divisione della 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 comunque sviluppato, la situazione insulare ha permesso di garantire la sicurezza della società americana senza la formazione di una grande potenza militare. Inoltre, nello stesso periodo, la situazione relativamente favorevole in cui si trovava la classe operaia ha effettivamente frenato la lotta di classe, sino a sbarrare la strada al socialismo. Ma proprio a causa di ciò nel caso americano (considerazioni analoghe valgono per ogni caso federale contraddistinto dalla semplice attenuazione della lotta di classe e della potenza militare) il federalismo non ha potuto manifestarsi che in modo parziale e precario. La parzialità dipende dal fatto che in questi casi dei due poli del comportamento sociale federalistico uno tende a svilupparsi troppo, e l'altro troppo poco. Si sviluppa poco quello costituito dai gruppi sociali parziali a base territoriale (gli Stati) 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 società complessiva in un modo simile a quello nazionalistico delle società armate. La precarietà di queste situazioni federalistiche 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 (o armate solo in modo esclusivamente difensivo), 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 della società in classi antagonistiche, e nel quale sia ormai superabile la divisione dell'umanità in nazioni. Ciò dimostra che, nella loro essenza profonda, i due poli del comportamento sociale federalistico sono la comunità e il cosmopolitismo.

5. L'idea di un quadro storico di questo genere è stata elaborata, secondo i modi di una congettura (un pensabile, non un conoscibile) da Kant. Questo è il nesso che esiste tra la sua filosofia politica e il federalismo. Se si ammette ciò, si può dire che come Hamilton ha stabilito lo schema concettuale entro il quale può svilupparsi la teoria delle istituzioni federali, così Kant ha stabilito lo schema concettuale entro il quale può svilupparsi sia la teoria degli aspetti storico-sociali del federalismo, sia la teoria dei suoi aspetti di valore: la pace, e la relazione della pace con la libertà e l'eguaglianza. E a questo punto si può mettere il significato del federalismo in piena luce perché si può descriverlo in questo modo: a) come la formula politica per associare le nazioni, b) come una associazione nella quale ciascuno Stato perde, associandosi, il potere di fare la guerra.

È vero che in ogni federazione, che non sia quella mondiale, il governo dell'associazione conserva il potere di fare la guerra perduto dagli Stati membri. Ma è anche vero che questo è un limite dei fatti – in pratica delle federazioni imperfette – e non del federalismo. Se esso fosse esteso a tutto il genere umano – come è perfettamente legittimo ipotizzare perché pensare il federalismo non è altro che pensare l'associazione delle nazioni – allora non ci sarebbe più per nessuno Stato uno Stato da cui difendersi, e il potere di fare la guerra scomparirebbe. Vale dunque questa osserva-



zione: se si pensa il federalismo si pensa la pace, e se si pensa davvero la pace si pensa il federalismo. Questo è il grande insegnamento di Kant.

6. A questo riguardo tuttavia c'è una questione da chiarire. In genere si pensa che, per quanto riguarda l'aspetto istituzionale, la concezione della pace di Kant sarebbe di carattere confederale (nel senso di una associazione di Stati priva di potere proprio), e non federale. Kant sarebbe dunque un precursore dell'Onu e della Società delle Nazioni, il che significa anche che egli sarebbe solo uno dei tanti che si sono ingannati circa la possibilità di evitare le guerre con organizzazioni di questo genere. C'è addirittura chi ritiene, come Vlachos, che Kant non avrebbe pensato nemmeno a una confederazione, ma solo a ciò che nel nostro tempo si chiama «coesistenza pacifica»<sup>7</sup>.

Queste opinioni largamente diffuse non si fondano su una interpretazione dell'intero pensiero storico, politico e giuridico di Kant, ma su alcuni passi della *Pace perpetua* (1795), e su un passo che si trova nei *Principi metafisici della dottrina del diritto* (1797). I passi della *Pace perpetua* riguardano l'idea di un «surrogato» della repubblica universale che non comporterebbe, per gli Stati confederati, l'obbligo di «sottomettersi (come gli individui nello stato di natura) a leggi pubbliche e ad una coazione reciproca». D'altra parte, il passo dei *Principi* associa l'idea della pace a quella di una «unione volontaria ed in ogni tempo *revocabile* dei diversi Stati, e non (come gli Stati Uniti d'America) a una Unione fondata sopra una costituzione pubblica e perciò indissolubile».

È la combinazione di questi passi che ha fatto pensare che Kant avrebbe avuto conoscenza della formula federale e l'avrebbe respinta. Ma il fatto di menzionare la Costituzione nordamericana, e il fatto di conoscerla, non sono la stessa cosa. Come abbiamo visto, negli anni in cui Kant scriveva questi passi, nessuno, salvo in parte Hamilton, sapeva veramente che cosa fosse uno Stato federale, e per tutti valeva la difficoltà, apparentemente insuperabile, di pensare a una divisione della sovranità.

Questa difficoltà valeva ovviamente anche per Kant, ed è vero che egli non la superò. Ma è anche vero che ogni volta che egli im-

<sup>7</sup> G. Vlachos, *La pensée politique de Kant*, Parigi, Presses Universitaires de France, 1952, pp. 569, 573 e in genere il cap. XIX.

posta il problema della pace pensa sempre ad un potere mondiale che sappia imporre il rispetto di una legge universale, anche se, quando cerca invece di precisare la natura di questo potere, non ci riesce, come ogni altro uomo di allora. Dunque è del tutto naturale che giunto a questo punto il suo pensiero oscillasse. Questa è, a mio parere, la sola cosa sensata che si può dire circa il senso di questi passi. Per il resto, basterà osservare che egli situava la pace nel momento storico nel quale «la nostra civiltà (chissà quando?) avrà raggiunto il punto di perfezione» per escludere l'interpretazione confederalistica della soluzione kantiana del problema della pace<sup>8</sup>.

Bologna, Il Mulino, 1985.

<sup>8</sup> Per questi passi di Kant cfr. I. Kant, *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, Torino, Utet, 1965, pp. 209, 300 e 542.