

Mario Albertini

Tutti gli scritti

VII. 1976-1978

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

Risposta a Giorgio Amendola

Criticando i federalisti, Amendola ha scritto su «l'Unità» del 17 dicembre 1978: «La vecchia antitesi tra confederazione e federazione è ormai superata. Non si tratta di creare uno Stato sopranazionale federale, munito di tutti i poteri spettanti ai vecchi Stati centralizzati, con tutti i loro vizi. Si tratta di creare un potere nuovo plurinazionale, agile, efficace, capace di assolvere con prontezza i compiti che i vecchi Stati non possono più assolvere». Non si capisce su quale base Amendola possa pensare ad uno Stato di carattere federale che sia «munito di tutti i poteri spettanti ai vecchi Stati centralizzati». A questo riguardo basta dire che se uno Stato è federale non è centralizzato. Ma l'affermazione più grave è quella secondo cui la vecchia antitesi tra confederazione e federazione sarebbe superata. Noi dobbiamo replicare che questa affermazione è erronea e pericolosa. Erronea perché non corrisponde a nessun criterio concettuale che abbia qualche validità teorica o pratica. Pericolosa perché normalmente è stata invocata da coloro che, col pretesto che non ci sarebbe nessuna differenza tra confederazione e federazione, cercano di impedire che l'Europa superi il livello confederale.

A questo riguardo occorrono idee precise per evitare di condurre su un binario morto la spinta democratica prodotta dall'elezione europea. Bisogna dunque in primo luogo distinguere lo Stato federale dallo Stato unitario. Sia l'uno che l'altro possono presentare un minimo e un massimo di unità e di diversità. È uno Stato unitario il Regno Unito ed è uno Stato unitario la Francia giacobino-napoleonica. Era uno Stato federale l'America del secolo scorso, così divisa da aver generato nel suo seno una guerra civile, ed è ancora uno Stato federale l'America di oggi, pur essendo ormai così unita da presentare alcuni aspetti degli Stati unitari. Da questo punto di vista si potrebbe pensare che ci sia poca

differenza tra uno Stato federale molto unito e uno Stato unitario con forti autonomie locali, anche se nessuno Stato unitario, per decentrato che sia, presenta mai l'autonomia costituzionale delle parti che lo compongono. Ma per fare emergere la vera differenza tra la confederazione e la federazione, occorre esaminare la questione da un altro punto di vista. Sia la federazione che la confederazione sono associazioni di Stati, ed è proprio sotto questo aspetto che si differenziano in modo radicale. Una confederazione è una associazione di Stati priva di potere proprio, e quindi abbandonata al buon volere degli Stati associati. Una federazione è un'associazione di Stati con potere proprio, e quindi non subordinata al buon volere degli Stati associati. Ne segue che solo la seconda ne assicura veramente l'unità, perché, come ha detto benissimo Hamilton: «Sperare in una permanenza di armonia tra molti Stati indipendenti e slegati sarebbe trascurare il corso uniforme degli avvenimenti umani e andar contro l'esperienza accumulata dal tempo».

In dottrina è dunque perfettamente lecito affermare che chi non distingue la confederazione dalla federazione non vuole la federazione e quindi non vuole l'unità. Noi non crediamo che Amendola non voglia l'unità europea, ma pensiamo tuttavia che la disinvoltura con cui tratta la questione del federalismo, che evidentemente non conosce, possa indurlo ad errori teorici e ad una battaglia inefficace contro i partigiani della divisione.

La conoscenza del federalismo non si limita a questi aspetti della questione. Il federalismo corrisponde alla concezione della pace e a quella dell'indipendenza delle nazioni senza difesa armata ma con soli mezzi giuridici. Per questi aspetti il federalismo è uno strumento concettuale indispensabile per tutti coloro che si battono per il disarmo, per la pace, per l'unità del genere umano, per la libertà delle nazioni e per la loro collaborazione. In ogni caso, e per i compiti più modesti del presente, non ci si può battere efficacemente per l'unità dell'Europa se si ignora la differenza tra confederazione e federazione.