

Mario Albertini

Tutti gli scritti

VIII. 1979-1984

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

Il Federalismo. Antologia e definizione

Introduzione e premesse

Introduzione

È opportuno ricordare che la storia del federalismo è cominciata con la fondazione degli Stati Uniti d'America (il primo esempio storico di Stato federale) perché ciò consente di mettere subito in evidenza il rapporto che si è manifestato sin dall'inizio tra il federalismo e la storia europea. I fatti sono noti anche se è vero che di solito non vengono esaminati da questo punto di vista. Con la guerra di indipendenza americana si ebbe, ipso facto, il trasferimento automatico della sovranità dalla Corona britannica alle tredici colonie della costa atlantica. Le colonie, ormai ex-colonie, si vennero così a trovare nella situazione di Stati indipendenti, ma anche in quella di Stati divisi perché l'associazione confederale, con la quale avevano condotto la guerra, era troppo debole per assicurare l'unità dopo la fine della circostanza unitaria costituita dalla guerra comune contro lo stesso nemico.

Ciò mostra che gli americani si trovarono immediatamente di fronte ad una scelta che metteva in gioco il destino stesso dell'America. La storia americana vera e propria stava per iniziare, e si erano aperte due vie: o ripetere in America, con un sistema di Stati sovrani, una specie di storia europea a scala ridotta, ma egualmente funestata dal confronto permanente di forza tra gli Stati, dalle guerre intestine, e dalle conseguenze materiali e ideali di tutto ciò, o dar vita ad una storia nuova con un sistema politico nuovo, se si fosse trovato il modo, come accadde, di assicurare sia l'indipendenza degli Stati (e così la diversità), sia quella dell'Unione (e così l'unità). Ma ciò mostra anche che ci voleva l'esempio dell'Europa, e la possibilità di immaginare in termini europei un eventuale avvenire americano di disunione, per comprendere la situazione dell'America al crocevia tra la confederazione e la fe-

derazione. È noto, del resto, che gli americani più lungimiranti, ed in particolare Hamilton, si valsero proprio dell'esempio dell'Europa per far presente agli elettori, durante la lotta per la ratifica della nuova costituzione, quale fosse il rischio da scongiurare.

Non si possono dunque avere dubbi sull'esistenza di un rapporto cruciale tra la nascita del federalismo e il dato di fatto costituito dalla realtà del sistema politico europeo. Questa osservazione è decisiva nello studio del federalismo sia perché questo rapporto non è più cessato, sia perché esso è rimasto sempre così stretto da rendere lecita l'ipotesi secondo la quale il filo conduttore dello svolgimento del pensiero federalistico si troverebbe proprio nelle alterne vicende della storia europea. In ogni caso, tenendo presente questo rapporto si possono identificare con sufficiente chiarezza tre fasi dello sviluppo del federalismo, ciascuna delle quali corrisponde proprio ad un ciclo della storia europea. La prima fase, che va dalla rivoluzione francese alla prima guerra mondiale, è caratterizzata dal fatto che il ricorso alle idealità del federalismo è necessario per dare espressione, sia pure soltanto utopica, ai valori della civiltà europea che risultavano negati, o compressi, dalla affermazione del nazionalismo¹. La seconda fase,

¹ Va almeno ricordato che quando l'America del Nord prese la via nuova del sistema federale, l'Europa ribadì, con forme ancora più cogenti di quelle del passato, proprio la vecchia via del sistema di Stati sovrani ed esclusivi. Con la rivoluzione francese e lo sviluppo del nazionalismo la divisione dell'Europa assunse in effetti un carattere addirittura quasi sacro, come mostra l'uso – ricomparso allora – di termini religiosi nel discorso politico per parlare del proprio Stato (dal «sacro dovere» di difendere la patria, che rende «sacro» il tragico dovere di uccidere e morire per motivi politici, ad espressioni come «martire della patria» e «altare della patria», ad idee come quella di essere «figli della nazione», che tuttavia non corrisponde più al luogo natale ecc.). Si deve naturalmente tener conto del fatto che il sistema europeo era la guida del mondo non solo sul piano della forza e del potere, ma anche – sia pure entro i limiti della sua contraddizione di fondo – su quello del progresso, che politicamente veniva raffigurato proprio con l'idea di nazione come attribuzione dello Stato al popolo, e quindi virtualmente a tutte le classi e non solo alla borghesia. Per questa ragione la cultura nazionale divenne la cultura politicamente dominante anche nella stessa America del Nord, nonostante le istituzioni, e per alcuni aspetti le idealità, del federalismo. Ma non si può nel contempo trascurare il fatto che sul piano della ragione c'è una contraddizione insuperabile tra la fedeltà suprema alla nazione, osservata anche dalle forze che in teoria non mettono al primo posto il valore nazionale, e i valori universali del cristianesimo nel campo spirituale, e del liberalismo, della democrazia e del socialismo nel campo politico e sociale. È per

che va dalla prima alla seconda guerra mondiale, è caratterizzata dal fatto che il ricorso ai criteri del federalismo è necessario per capire la crisi europea. La terza fase, che ha avuto inizio dopo la seconda guerra mondiale ed è tuttora in corso, è caratterizzata dal fatto che il ricorso alle tecniche del federalismo è necessario per risolvere la crisi europea. È in questa fase che il federalismo, grazie al suo rapporto non più soltanto parziale con il processo storico, ha acquisito un livello di autonomia teorica che gli ha consentito sia di riconoscere il carattere federalistico di una parte importante del pensiero europeo (a cominciare dal pensiero politico di Kant), sia di recuperare, con l'idea dell'unità europea, la possibilità di pensare l'avvenire (a questa possibilità si connette d'altra parte quella di valutare in positivo, e non solo in negativo, la crisi delle ideologie tradizionali, socialismo e marxismo compresi).

Il lettore potrà constatare in questo libro se e come questa concezione del federalismo sia plausibile. È certo, comunque, che essa non corrisponde ad un modo di pensare già affermato nelle sfere della cultura e della politica. Per questa ragione è necessario stabilire con chiarezza su quali presupposti esso si fonda. Va osservato, al riguardo, che allo stato dei fatti si sa solo molto vagamente di che cosa si parla quando si parla di federalismo. Questo accertamento preliminare, cioè una analisi del significato comune e colto del termine, non è stato ancora fatto, ed è per questo che i tentativi di sistemazione teorica generale del federalismo in mancanza di un collegamento ben stabilito con dati di fatto reali, hanno avuto sinora un carattere puramente arbitrario. Bisogna dunque cominciare da questo punto.

Nell'ambito del linguaggio comune il termine «federalismo» evoca due idee, una apparentemente chiara, quella connessa con l'uso della parola «federazione» per designare un tipo di Stato (lo

questa ragione che, nonostante il dominio del nazionalismo, il pensiero degli europei non cessò mai di riferirsi alle idee della unità e della fratellanza tra i popoli, degli Stati Uniti d'Europa e del federalismo. Non avendo allora alcuna possibilità di sbocco politico, queste idee ebbero uno sviluppo puramente utopico, sia come utopia a sé stante (massimo esempio Proudhon), sia come presenza di un elemento federalistico utopico nel liberalismo, nella democrazia e nel socialismo che fu tuttavia idealmente molto forte tant'è che, ad esempio, nel 1915 Lenin, per far avanzare l'obiettivo strategico della «vittoria del socialismo in un solo paese», dovette vigorosamente combattere, anche con un articolo pubblicato sul «Sozial-Demokrat» (n. 44, 23 agosto 1915), la parola d'ordine degli Stati Uniti d'Europa.

Stato federale), l'altra piuttosto oscura che riguarda, in ultima istanza, un non ben identificato modo federalistico di pensare e di agire (al quale in qualche modo ci si richiama quando la parola «federazione» è usata per designare certe forme associative in diversi campi dell'attività umana). Nell'ambito della cultura, il federalismo oscilla tra due poli, costituito 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 il pensiero di Proudhon (soprattutto quello della prima parte, nettamente anarchica), con diverse costruzioni intellettuali scarsamente fondate e così via.

Va anche osservato che questi significati, e soprattutto quello sociale, mutano ulteriormente quando, invece di prendere in considerazione la parola «federalismo» per chiedersi che senso ha (dal punto di vista lessicale o teorico), la si usa in qualche contesto per descrivere 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 pensiero di Proudhon, o contraddittoria l'idea di una 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»². In queste frasi, che mettono in evidenza l'esempio italiano più caratteristico, il federalismo non coincide evi-

² 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, Presses Universitaires de France, 1956.

dentemente né con lo Stato federale, né con la società egualitaria immaginata dai federalisti utopisti.

Da questa confusione si può uscire solo con una definizione soddisfacente del federalismo. È possibile, a mio parere, formulare una ipotesi circa i dati da tener presenti – il campo da circoscrivere – per cercare di stabilire tale definizione se si prende in esame la loro delimitazione arbitraria nell'errore più frequente a questo proposito: la riduzione del federalismo alla teoria dello Stato federale. Si tratta di un errore frequente perché dalla attuale situazione lessicale 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.

Anche se non impedisce del tutto la possibilità di un riferimento concreto del federalismo alla condotta umana (come potrebbe suggerire il fatto che si adotta una concezione istituzionale nei confronti di una sociale) questo errore comporta 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 al semplice fatto della 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. Ma in questo modo si adotta una concezione del federalismo senza chiedersi nemmeno se essa sia plausibile; e si scarta, inoltre, la presa in considerazione di un vero e proprio modo federalistico di pensare e di agire senza aver fatto prima un esame per appurare se questa idea contiene, oppure no, elementi realistici.

Due motivi, uno pratico e uno teorico, stanno contro questa riduzione e contro questa esclusione³. Il motivo teorico sta nella constatazione secondo la quale se si pretende di ridurre tutto il fe-

³ Il motivo teorico sta un po' nascosto dietro alcune complicazioni verbali, che conviene illustrare. Come si è detto, 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 Stato 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

deralismo 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)⁴.

Il motivo pratico, d'altra parte, non è contestabile. I comportamenti federalistici non sono l'immaginazione di un pensiero mi-

dire «una associazione di Stati organizzata in modo che i poteri siano divisi tra un governo generale che in certe materie – ad esempio la stipulazione dei trattati e il batter moneta – è indipendente dai governi degli Stati associati, e i governi degli Stati che sono a loro volta, in certe materie, indipendenti dal governo centrale» (K.C. Wheare, *Federal Government*, Londra, Oxford University Press, 1967, p. 2), noi identifichiamo un significato chiaro di «federazione», contrassegiamo con un enunciato chiaro 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. Ma si verifica il contrario se facciamo inavvertitamente un passo avanti e diciamo: «il federalismo è la teoria dello Stato federale». In questo caso: a) con il termine «federalismo», evochiamo, in modo generico, anche la tematica storica e sociale, ma senza respingere deliberatamente e consapevolmente l'implicazione secondo la quale il federalismo si ridurrebbe ad una scelta istituzionale, b) con il termine «Stato», che si associa spontaneamente a molti significati sociali, non respingiamo deliberatamente l'idea di aspetti sociali di carattere federalistico, ma, avendo la nozione chiara solo di un modello costituzionale, ed avendo richiamato i dati sociali in un modo che li lascia nell'oscurità, non li prendiamo veramente in considerazione, e finiamo poi con l'escluderli del tutto dalla nostra attenzione perché li abbiamo evocati senza poterli fissare proprio nel solo momento nel quale, riflettendo sul federalismo, si manifesta la possibilità di riconoscerli, descriverli ecc.

⁴ 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 dello 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

tico, 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 a partire dalla seconda guerra mondiale le cose sono cambiate. Dagli individui isolati e dalle piccole conventicole si è passati, con la Resistenza, 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 storico⁵. Si tratta dunque di stabilire quale sia la natura di questo atteggiamento, e quale sia quella dei comportamenti federalistici che si manifestano 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

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. H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, Etas Kompass, 1967⁵, p. 322).

⁵ A questo riguardo cfr. N. Bobbio, *Il federalismo nel dibattito politico e culturale della Resistenza*, in *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale*, a cura di S. Pistone, Torino, Fondazione Luigi Einaudi, 1975; W. Lipgens, *Europa-Föderationspläne der Widerstandsbewegung 1940-1945*, Monaco, Oldenbourg, 1968.

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. È anche ragionevole pensare che essi identifichino il campo da esplorare per giungere ad una definizione soddisfacente del federalismo e ad una conoscenza migliore dello Stato federale. In effetti essi coincidono con gli usi sensati del termine e permettono di effettuare una prima ricognizione storica, altrimenti impossibile o arbitraria, perché hanno un carattere storico definito⁶.

In ogni modo, questa è la traccia che ho seguito. Ho dato forma antologica a questo tentativo perché, trattandosi anche di stabilire una definizione, mi è parso opportuno lasciare bene in vista, nella loro forma originaria, gli elementi di cui mi sono servito, cioè i testi che, a mio parere, identificano i momenti della storia del federalismo e ne illustrano, mediante concetti tipici o giudizi storici (virtualmente se non esplicitamente), le fasi. Per la stessa ragione ho distinto nettamente da questi testi la mia interpretazione (deliberatamente schematica per mettere in evidenza la struttura della definizione) che ha trovato posto nelle premesse ai singoli capitoli; e mi sono servito solo delle note per svolgere alcune considerazioni sul rapporto del federalismo con le grandi ideologie tradizionali e con il nostro tempo.

⁶ 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 diciannovesimo 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, «esplicazione».

*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 di disarmata, dell'organizzazione esclusivamente pacifica dell'attività umana.

Per distinguere davvero le situazioni di guerra da quelle di pace bisogna, in primo luogo, tener presente che non c'è pace finché il criterio ultimo dei contrasti umani sta nella prova di forza delle parti. In questo caso la guerra rientra nell'ordine normale delle cose perché essendo sempre possibile è sempre presente come condizionamento pratico e ideale anche quando non è materialmente in atto sia perché i negoziati fra gli Stati si fanno sulla base dei loro rapporti di forza, sia perché gli uomini devono adattare il loro animo, la loro condotta e la loro organizzazione politica alla possibilità permanente della guerra (con conseguenze che

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

vanno sino al fatto che gli Stati si fondano sugli eserciti e sull'obbligo, per i cittadini, di uccidere e di morire per la patria).

La pace non è dunque una questione di semplice buona volontà, il proposito unilaterale di non far 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, la situazione nella quale gli uomini non devono armarsi e possono prescindere dall'ipotesi della possibilità della violenza in ogni momento della loro vita perché è assicurata per tutti sia la certezza di non essere aggrediti, sia quella di poter e dover contare esclusivamente su mezzi pacifici per far valere le proprie ragioni. Questo punto della certezza va sottolineato perché: a) traccia la linea di confine tra la pace e la guerra (senza questa certezza bisogna armarsi, anche per il fine della difesa della propria libertà, o dell'indipendenza della propria patria ecc.), b) permette di stabilire la natura giuridica del problema della pace (la certezza di non essere aggrediti non può essere assicurata finché il comportamento pacifico degli individui, o delle nazioni, o di qualunque altro gruppo, dipende solo dal loro arbitrio, quale che sia la diffusione degli ideali del pacifismo o delle aspirazioni cristiane, liberali, socialiste ecc. verso la pace). In concreto la pace è una organizzazione. Si può avere la pace solo con una organizzazione che abbia 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. Or bene, 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 un 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»⁷.

⁷ Kelsen per «mostrare che il cosiddetto diritto internazionale può venir considerato come "diritto" nello stesso senso del diritto statale è costretto a in-

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 pienamente realizzato e definitivamente assicurato solo quando tutti gli uomini, obbedendo a leggi giuste e fatte da loro stessi, non siano più tratti da motivi moralmente legittimi a violarle, cioè a ribellarsi contro l'ordine legale. Per questa ragione la Federazione mondiale ha senso, e diventa possibile, quando gli Stati abbiano conseguito, con la forma repubblicana, i valori della libertà, della eguaglianza e della giustizia⁸.

interpretarlo come un "diritto primitivo", caratterizzato dalla "tecnica giuridica dell'autotutela"; a equiparare la guerra alla "uccisione come adempimento di un dovere di vendetta" e ad ammettere la teoria del *bellum iustum*, dopo aver affermato che la decisione pro o contro la teoria del *bellum iustum* è politica e non scientifica» (H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, cit., pp. 332-346). Ma a questo punto bisognerebbe dire che era più sensata la vecchia idea di chiamare «diritto privato degli stranieri» il cosiddetto «diritto internazionale privato», e di considerare il «diritto internazionale pubblico» non come una realtà, ma come un programma da realizzare.

⁸ Ciò mostra che il cristianesimo nel contesto religioso, come il liberalismo, la democrazia e il socialismo (comunismo incluso) nei contesti politico e sociale sono, per ciò che hanno di effettivo sotto il profilo della libertà, della giustizia e dell'eguaglianza, premesse della pace e passi concreti sulla via della storia verso la pace. Ma in un modo ancora oscuro, sia perché lasciano nell'oscurità proprio il concetto della pace (ridotto a quello della propria affermazione: c'è pace quando tutti sono cristiani, o tutti liberali ecc.), sia perché si convertono nel loro contrario (sino a rinnegare lo spirito cristiano, liberale ecc., subordinando persino il valore della vita, e non solo i valori della libertà e della giustizia, a quello della nazione) quando non solo subiscono, come può essere inevitabile, ma addirittura giustificano in sede teorica la nazione come principio supremo, e in sede pratica le conseguenze esecrabili della divisione del mondo in nazioni esclusive, cioè in Stati che pretendono di monopolizzare la sovranità. L'indipendenza è un valore. Ma la ragione permette di distinguere tra l'indipendenza come libertà da esercitare nei limiti della legge per consentire la libertà altrui (quella che vale per i singoli) e l'indipendenza come «libertà selvaggia» da difendere con le armi (quella che vale per le nazioni). Permette poi di stabilire che la prima è incomparabilmente maggiore della seconda, che si riduce in pratica alla generale subordinazione ai rapporti di forza e alla gerarchia imposta da questi rapporti. Permette infine di affermare che ciò che è possibile per i singoli nell'ambito di uno Stato (indipendenza nel solo contesto suscettibile di eguaglianza, quello della legge) è possibile anche per le nazioni con il federalismo, cioè con il libero governo di una società di libere nazioni sottoposte solo alla legge – la costituzione – e non ad un centro di potere. Il fatto che questo obiettivo sia ancora lontano a livello mondiale non impedisce né di far

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 disuguaglianza 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 storia⁹.

progredire il federalismo ovunque ciò sia possibile, né di riconoscere il nostro mondo per quello che è, cioè un mondo nel quale la moralità si afferma compiutamente (sacrificio di sé per la patria) solo quando si nega totalmente (uccisione degli stranieri), nel quale gli Stati prescrivono ai cittadini ciò che essi non riconoscono nella cosiddetta comunità internazionale (la legalità), nel quale il diritto si converte nella prescrizione, e indirettamente nel culto, della forza, nel quale, dunque, il bene sta dalla parte del male. La crisi del patriottismo e la comparsa di forme radicali di terrorismo mostrano che bisogna dire la verità su questo mondo per non pregiudicare la possibilità di pensare in modo nuovo e coerente la democrazia, la giustizia e la legalità (l'idea del federalismo come libero governo di una società di libere nazioni si fonda sulla definizione giuridica del federalismo di K.C. Wheare).

⁹ In questione è naturalmente il fatto che la storia (o «preistoria»), pur essendo fatta dagli uomini, non è ancora guidata da scopi e decisioni consapevoli,

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 presenta la cosiddetta «eterogenesi dei fini», che con l'idea dei *fini* ammette, ma con quella della loro *eterogenesi* esclude, la presenza della ragione nella storia, rispecchiando così sia le difficoltà teoriche della concezione della storia, sia (ormai) la diffusa sensazione circa lo sbocco della crescente razionalità della storia (sviluppo incessante di tutte le tecniche, anche sociali) nella sua irrazionalità totale (marcia verso la catastrofe ecologica), sensazione che dipende tuttavia anche dal fatto che si esamina ciò che è ragionevole o no senza prendere in esame la ragione come processo storico-sociale, e l'ipotesi non solo marxiana, ma anche kantiana, di un suo traguardo compiutamente razionale (salto dalla «preistoria» nella «storia»). A questo riguardo forse si potrebbe osservare che ciò che vale per la pace – impossibilità per chiunque di comportarsi in modo veramente pacifico (disarmato) fino a che non sia certo, salvo rischi trascurabili, il comportamento pacifico di tutti gli altri – vale per la ragione (ragion pratica e non solo teorica) nel senso che è impossibile per il singolo comportarsi in modo compiutamente razionale se non si comportano razionalmente tutti gli individui (in pratica, e al limite, se le istituzioni non hanno raggiunto, con la Federazione mondiale, il livello della ragione: l'idea che si possa considerare la razionalità del comportamento umano indipendentemente dall'esame del grado di sviluppo della società – come grado di crescita della ragione e delle sue istituzioni – pur essendo utile in alcuni casi è, in generale, fuorviante). Il fatto che si deve constatare che nonostante questo impedimento (diffusa irrazionalità dei comportamenti umani) la ragione si fa strada egualmente nel processo storico o «preistorico», sia pure attraverso crisi che scatenano periodicamente ondate di irrazionalismo, richiede evidentemente che si riconosca il carattere dialettico della storia (come fece anche Kant), ma non risulta però veramente pensato – e non sradica pertanto l'irrazionalismo – fino a che non sia il carattere stesso della ragione come agente di trasformazione della realtà a spiegare realmente, e non solo idealmente, questo processo dialettico della storia che o è sviluppo della ragione in un ambiente inizialmente non razionale («natura»), o non può portare ad una società universale di uomini liberi. Kant ha fatto a questo riguardo alcune osservazioni fondamentali, concependo il primo atto della storia come il primo passo della ragione, che resta in contraddizione con sé stessa fino a che non venga instaurata l'*eguaglianza di tutti gli essere ragionevoli*, cioè fino a che non esista una società nella quale nessuno è trattato come un mezzo ma tutti come fini (cfr. *Congetture sull'origine della storia*, in *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, a cura di N. Bobbio, L. Firpo e V. Mathieu, Torino, Utet, 1971², pp. 195-211 anche per la concezione kantiana dell'eguaglianza – tutt'altro che «formale» – e per un ricorso intuitivo a criteri che si affermeranno con Marx e con Freud).

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

* [A questa premessa seguono i saggi n. 8 e 70, e brani dai saggi n. 15, 23 e 78 de *Il Federalista* di Alexander Hamilton, James Madison, John Jay.]

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 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 l'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 terreno 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 co-

scienza 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 incessantemente per il consolidamento dell'unità americana, prima cercando di fondare un governo panamericano, poi cercando di rafforzarlo. 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 acci-

dente storico – lo Stato costituzionale, la comunità che piega davvero tutti i poteri alla legge costituzionale¹⁰.

¹⁰ Vale ancora la pena di osservare, circa lo Stato federale e la sua differenza specifica rispetto allo Stato unitario (nazionale), quanto segue:

I. La prima federazione della storia è nata come soluzione del problema di garantire un governo indipendente tanto ad una associazione di Stati quanto agli Stati associati. Ciò conferma la validità della definizione giuridica del principio federale proposta da K.C. Wheare: «Per principio federale intendo un modo di divisione dei poteri tale che il governo generale e quelli regionali siano, ciascuno, all'interno di una sfera, coordinati e indipendenti» (K.C. Wheare, *op. cit.*, p. 10).

II. Per ottenere l'indipendenza tanto degli Stati associati quanto dell'associazione non basta dividere in modo adeguato le competenze. Occorre anche un potere che impedisca a qualunque governo di uscire dalla sua sfera e di invadere quella di un altro. E questo potere non può essere un governo perché in questo caso ci sarebbe la supremazia di un governo sugli altri e non l'indipendenza di tutti i governi. Ne segue che o i giudici hanno questo potere, o non è possibile avere un insieme di governi indipendenti e coordinati. Ne segue anche che un sistema federale – se si mantiene – realizza effettivamente con il suo assetto una situazione di potere tale da attribuire ai giudici la realtà effettiva, e non solo la finzione, della supremazia su tutti i centri di potere nei casi costituzionali (cioè ogni volta che un fatto o una decisione presenta un aspetto costituzionale). La storia, prima ancora dell'analisi, mostra che questa supremazia dei giudici (che è la premessa della supremazia della costituzione) è inconcepibile negli Stati unitari.

III. Considerata sotto il profilo della cittadinanza, l'indipendenza di tutti i governi di una associazione di Stati comporta che ogni individuo sia cittadino due volte, o per meglio dire cittadino allo stesso titolo tanto dello Stato membro quanto della federazione senza alcuna gerarchia fra queste due posizioni. Questo fatto permette di vedere con precisione quale sia il difetto fondamentale dell'idea di nazione (l'idea di nazione che fa corpo con il fatto storico degli Stati nazionali): l'esclusività. In uno Stato nazionale, ad esempio l'Italia, non si può essere lombardi e/o europei allo stesso modo nel quale si è italiani. In questo caso alla qualità di «italiano» si associa una esclusività, nel senso che non si può appartenere ad un altro gruppo allo stesso titolo, ma solo in modo subordinato. Orbene, questa esclusività – questo non volere o non potere essere cittadino tanto del proprio Stato quanto di un gruppo di Stati e al limite del mondo – non è altro che lo stato di guerra considerato sotto l'aspetto individuale. Ed è anche una deformazione della realtà profondamente lesiva della ragione. Nonostante la guerra (la politica internazionale come sfera di rapporti di forza), ogni uomo appartiene comunque, in primo luogo, al genere umano perché è come tale – come uomo – e mai come italiano o esclusivamente italiano, che può praticare non solo la scienza e la tecnica, ma anche, a ben vedere, la religione, l'arte e la filosofia (lo stesso linguaggio umano, nonostante la pretesa dello Stato nazionale di far coincidere nazione e lingua, non si lascia ridurre alla situazione della Torre di Babele). Ma l'autodistruzione del genere umano non può rispecchiare limpidamente questa verità elementare fino a che l'identità personale di ogni uomo non abbia superato il rozzo esclusivismo della attuale forma elementare di coscienza nazionale.

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 soprastruttura 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 produ-

zione 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 periodo 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 netta¹¹.

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 fe-*

¹¹ Si può pensare che sia errato considerare come un dato sociale l'unità americana di quegli anni. In questione è il concetto di «sociale». Io credo che per chiarire questo concetto sia necessaria una rielaborazione critica del materialismo storico, ma penso anche che sia comunque un grave errore non considerare i dati nazionali come dati sociali. Ritengo infine che in via provvisoria si debba ascrivere al «sociale» (come distinzione analitica di una realtà nella quale il politico e il sociale non sono mai separati) ciò che svela il suo carattere solo studiandolo senza prendere in considerazione il condizionamento dell'attività politica concepita come una attività nella quale l'aspetto di potere assume un carattere autonomo.

derale (*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 Filadelfia 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 generale¹².

¹² Sono giunto a distinguere nel federalismo un aspetto di valore, uno di struttura e uno storico-sociale nel corso del tentativo di pensare questo concetto con una certa chiarezza. Mi pare tuttavia che lo schema ottenuto con questa distinzione possa essere generalmente utile nell'esame delle ideologie, che sono studiate bene sul piano storico ma non altrettanto bene su questo teorico. Grosso modo il liberalismo, il socialismo ecc. sono delle «teorie». Ma che tipo di teorie? Si sa ben poco a questo riguardo e ciò comporta una grande incertezza sia circa la loro effettiva funzione storica (passata, presente e futura), sia circa il modo di usarle come criteri di conoscenza e di azione (oppure, inversamente, un grande dogmatismo quando si passa oltre questa incertezza senza avvedersene). Al presente, le ideologie vengono interpretate sia come idee che presentano la caratteristica di riguardare tanto dei fatti quanto dei valori (l'essere e il dover essere), sia, e proprio per questo, come automistificazioni (la formulazione più rigorosa è di G. Bergmann in *The Metaphysics of Logical Positivism*, New York, Longmans, 1954, pp. 300-325).

La prima interpretazione, come si vedrà, è insufficiente, la seconda è empiricamente e teoricamente fondata ma mette insieme, anche a causa della terminologia, due fatti mentali che, pur essendo in relazione e pur avendo la stessa denominazione, sono diversi e vanno distinti perché se è inevitabile, sul piano del linguaggio comunemente usato (dopo Marx), far corrispondere al termine «ideologia» l'automistificazione politica e sociale, non è tuttavia possibile ridurre le «ideologie» (al plurale: liberalismo ecc.) alla pura e semplice «ideologia» (al singolare: automistificazione). Non ha senso identificare in toto il liberalismo, il socialismo ecc. con l'automistificazione. Le grandi ideologie tradizionali, sino al marxismo, sono gran parte del nostro patrimonio di cultura politica e dei no-

*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

stri strumenti di conoscenza dei fatti storico-sociali, anche se è vero che si tratta di un sapere in forma non critica (senza possibilità di controllo che non siano quelle della saggezza) e se è inoltre vero che, anche a causa di ciò, è in seno a queste ideologie che si manifesta l'ideologia come automistificazione. Proprio a questo riguardo, ma non solo a questo riguardo, la distinzione tra un aspetto di valore, uno di struttura ed uno storico-sociale può dare buoni risultati.

Ogni ideologia si compone di conoscenze che non sono elaborabili teoricamente (e quindi controllabili ecc.) con lo stesso metodo, al limite con la stessa disciplina scientifica. La distinzione di tre aspetti riconosce questo fatto, e si può considerare adeguata se conduce effettivamente a distinguere i campi di esame che richiedono metodi di analisi diversi. Vorrei fare, in questa prospettiva, qualche osservazione. La prima riguarda l'automistificazione. Come processo mentale l'automistificazione dipende dalla confusione tra valori e fatti, e più precisamente dalla confusione tra giudizi di valore e asserzioni di fatto. Ne segue che se si distingue e si isola il valore, si fa cadere tutto ciò che è fatto travestito da valore e si recupera tutto ciò che è valore travestito da fatto. Ciò mostra che l'automistificazione non si manifesta (o può essere eliminata) se si elabora (o si rielabora) il valore in quanto tale, cioè come il modello di una situazione desiderabile, senza confondere l'elaborazione del modello o scopo con la conoscenza dei mezzi adeguati per conseguirlo. La seconda osservazione riguarda la datazione delle ideologie e il loro rapporto con la realtà storica. Il valore, isolato nel modo che si è detto, rende possibile l'esame del rapporto tra una ideologia e la situazione storico-sociale perché mette in relazione un valore con il tempo nel quale è possibile la sua affermazione stabilendo tra questo *valore* e questo *tempo* un nesso preciso: quello dello scopo (un nuovo assetto sociale) con il mezzo adeguato allo scopo (la base storica, che costituisce anche l'elemento di necessità proprio nel senso che se non si dispone del mezzo non si può realizzare il fine). Con questo nesso, il posto che una ideologia occupa nella realtà storica non è difficile da accertare, e si può, come prima conseguenza, distinguere una relazione specifica (specificità storica di una ideologia quando essa corrisponde ad un tornante della storia: ad esempio, per il liberalismo, l'abbattimento dell'assolutismo), ed una generica (la corrispondenza di una ideologia ad alcuni aspetti di una società: ad esempio il posto del liberalismo in una società democratica di massa con orientamenti verso il socialismo). La terza osservazione riguarda il rapporto tra l'aspetto di struttura e quelli di valore e storico-sociale. Per l'affermazione di un nuovo comportamento sociale, cioè di un nuovo assetto sociale,

* [A questa premessa seguono brani tratti da: Pierre-Joseph Proudhon, *Contradictions politiques*, cap. VI; Garibaldi et l'unité italienne (par. III), articolo che costituisce la seconda parte di *La fédération et l'unité en Italie*, in *Du principe fédératif*; France et Rhin; Costantin Frantz, *Der Föderalismus als das leitende Prinzip für die soziale, staatliche und internationale Organization*.]

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

non basta l'affermazione e la diffusione di un nuovo valore (tendenza verso il comportamento che lo realizza), e non basta nemmeno che tale comportamento costituisca la risposta a bisogni obiettivi, creati dal grado di sviluppo storico. Occorre anche che questo comportamento non sia politicamente impedito da prescrizioni contrarie, e che sia invece politicamente garantito, nel senso che la tendenza di ciascuno a comportarsi in un certo modo sia resa possibile dalla certezza di comportamenti compatibili e complementari da parte di tutti gli altri, in mancanza di che la tendenza non si afferma per l'incertezza delle aspettative (B. Leoni ha spesso, e acutamente, analizzato questo aspetto del processo politico. Cfr., ad esempio, *Obbligo e pretesa nella dogmatica, nella teoria generale e nella filosofia del diritto*, ora in *Scritti di scienza politica e teoria del diritto*, Milano, Giuffrè, 1978). Ciò richiede un in più rispetto al comportamento potenziale (valore e sviluppo storico) che si può trovare solo in una struttura adeguata del potere e del diritto. Ciò mostra che isolando il valore si accerta se c'è la tendenza verso un certo comportamento, isolando la situazione storica si constata se la sua affermazione è possibile, e isolando la struttura (o politica in senso stretto) si può stabilire quale è il tipo di potere necessario. Vorrei aggiungere che questo sistema di relazioni è cogente. Ad esempio non si può avere una società «pluralistica» con le libertà culturali, politiche e sociali senza la struttura liberale del potere e la struttura politico-economica del mercato (che non è incompatibile, in teoria, con l'autogestione, e che non sta, perché non è mai stata, senza un piano).

Vorrei concludere queste osservazioni sommarie facendo notare che le ideologie vengono spesso ridotte al loro aspetto di struttura (ad esempio il liberalismo al costituzionalismo) perché questo aspetto, per il suo carattere operativo, deve essere per forza esplicito e precisato, mentre gli altri due aspetti possono essere semplicemente impliciti, ed almeno in un certo grado lo sono sempre quando il valore degenera nell'automistificazione. Questo cenno al fatto che le ideologie possono, almeno in parte, restare ad un livello implicito, le accosta, metodologicamente, ai «tipi ideali» di Max Weber (che, essendo in ogni caso indispensabili per il lavoro dello storico, sarebbero sempre presenti nella sua mente anche se egli non ne è consapevole). In effetti i tre aspetti delle ideologie qui considerati – nella loro autonomia e nella loro relazione – sembrano corrispondere a ciò che di fatto si manifesta nel comportamento politico, che ha il suo epicentro nella questione del potere, ma richiede, almeno implicitamente, la conoscenza della situazione storica e dei valori (e che diventa inefficace, fino alla follia, ogni volta che questa conoscenza è sbagliata, cosa facile quando resta al livello implicito).

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 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 federalista, 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 sovrane¹³.

¹³ Forse il contributo di Proudhon al federalismo, e più precisamente ad un suo aspetto, quello di valore (compatibile con la prospettiva utopica di Proudhon),

*La crisi dello Stato nazionale**

Come nel secolo scorso solo il federalismo permise di vedere gli aspetti negativi dello Stato nazionale, così nella prima metà del nostro solo il federalismo permise di vedere nella crisi dello Stato

è maggiore di quanto non pensassi quando pubblicai la prima edizione di questo libro. Tornando sul pensiero di Proudhon, e studiando meglio la sua concezione del plusvalore, della proprietà, della storia e della rivoluzione, sono giunto alla convinzione che egli avrebbe isolato – anche se non compiutamente teorizzato – il carattere primario dei fenomeni della proprietà e del plusvalore. Grazie a ciò, egli avrebbe identificato (nel contesto virtuale dell'elaborazione di un modello) gli elementi di forza e quindi non di diritto, né di politica, né di economia nel senso pieno o puro di questi termini che persistono in una società fino a che non sia abolita non la proprietà individuale (a parere di Proudhon, e di fatto, ineliminabile perché non si può non attribuire a qualcuno uno strumento di produzione), ma il plusvalore, cioè la possibilità di usare la proprietà come un privilegio e come un mezzo di forza nei confronti degli altri individui. Nella concezione di Proudhon questa possibilità dipende non dal fatto primario della proprietà in sé stessa, ma dall'uso che si può farne in questa o quella società, cioè dalla politica (come potere, governo, diritto ecc.) e può quindi essere tolta di mezzo solo con la politica (che in tal modo, non avallando più questi rapporti di forza, perderebbe – come il diritto ecc. – i suoi aspetti negativi ed eteronomi). Questa concezione proudhoniana si inquadra perfettamente nel modello di società pacifica ricavabile dal pensiero di Kant (sostituzione universale dei rapporti di forza con rapporti giuridici grazie ad un diritto compiutamente realizzato con la Federazione mondiale). In questo modo si potrebbe esplicitare un aspetto economico-sociale del modello che nel pensiero di Kant, per ovvie ragioni storiche, è soltanto implicito, ma – va tuttavia osservato – per nulla escluso, stante il fatto che Kant riteneva che l'eguaglianza dovesse giungere sino al punto nel quale tutti gli uomini siano trattati come un fine e nessuno come un mezzo (non si vede, d'altra parte, come si possa realizzare un qualunque tipo di eguaglianza senza una forma giuridica adeguata).

In ogni caso la concezione della proprietà fu in Proudhon così precisa da permettergli di prevedere quale sarebbe stato l'esito della cosiddetta abolizione della proprietà privata. La sua descrizione del tipo di società in questione è, avanti lettera, una perfetta descrizione della società staliniana. Proudhon ebbe in modo eccezionale la capacità di ricondurre alla loro funzione come elementi di un modello tutti i fatti storici che prese in esame, ed è questa capacità che gli conferì la virtù «profetica» (da «grande presbite») che i contemporanei gli riconobbero. Per questa ragione (l'elaborazione virtuale – ma il tempo non permetteva di più – di modelli politico-sociali di contenuto rivoluzionario), a mio pa-

* [A questa premessa seguono brani tratti da: Lord Lothian, *Il pacifismo non basta*; Lionel Robbins, *L'economia pianificata e l'ordine internazionale*; Barbara Wootton, *Socialism and Federation in Studies in Federal Planning*, a cura di P. Ransome.]

nazionale il fattore che ha sconvolto e distrutto il sistema europeo dopo aver portato alle estreme conseguenze la degenerazione della vita politica nazionale¹⁴.

Va ricordato tuttavia che nella prima metà del nostro secolo il federalismo si trovava ancora nella situazione di una utopia, o di una concezione puramente istituzionale, il che equivale a dire che non costituiva, in entrambi i casi, un criterio-guida per l'interpretazione di una svolta globale del corso della storia. Furono così proprio le vicende storiche, con il loro aspetto sempre più demoniaco, e la circostanza che non erano interpretabili nell'ambito del pensiero dominante, a portare il federalismo, sia pure con i limiti che vedremo, sino a questo punto. Ciò ha un riscontro preciso nel fatto che la letteratura federalistica di allora non è il frutto di un federalismo che riconosce sé stesso, ma dell'attività di alcune grandi personalità liberali e di qualche socialista isolato che si accostarono al federalismo proprio per cercare di capire il senso del loro tempo, e per individuare una alternativa ad un mondo politico che aveva messo radicalmente in dubbio – con conseguenze che durano ancora – le idee stesse della dignità dell'uomo, della civiltà e del progresso. Questo tentativo, con il quale l'Europa ha fatto i primi passi sulla via del suo riscatto, comportò un avvicinamento del federalismo alla realtà e una fase nuova del suo sviluppo. Per inquadrarla storicamente, e per gettare nel contempo

rere Proudhon dovrebbe essere considerato, come Marx (che studiò invece processi e si rifiutò di studiare modelli per timore di cadere nell'utopia – ma senza modelli non si progetta, né si sa dove si va, né che cosa si fa), uno degli artefici del «passaggio del socialismo dall'utopia alla scienza», cioè di un progresso culturale che è sempre meno compreso perché non è ancora collocato nel contesto storico nel quale sta e nel quale assume il suo vero significato, il contesto della nascita delle scienze sociali, che in effetti (anche se in modo meno radicale di quanto immaginava Marx) è un passaggio della conoscenza politica e sociale dalla filosofia alla scienza.

Per la concezione proudhoniana della proprietà, qui solo richiamata, devo per forza rimandare al mio *Proudhon*, Firenze, Vallecchi, 1973, come devo rimandare, per l'accertamento della natura ideologica della nazione moderna, al mio *Lo Stato nazionale*, Milano, Giuffrè, 1960.

¹⁴ È un fatto che nell'ambito del pensiero dominante (le grandi ideologie e le stesse scienze storiche e sociali) la fine del sistema europeo degli Stati è ancora poco e male studiata, sia in quanto tale, sia per i mutamenti radicali che ha provocato in tutti i settori della vita delle nazioni europee. Un'ombra vela così, nella coscienza contemporanea, la frattura che esiste fra il passato e il presente dell'Europa.

uno sguardo sulla crisi europea con l'aiuto della letteratura federalistica, bisogna ricostruire il suo punto di vista esaminando i rapporti, ormai bene accertabili, 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 seconda è che solo la teoria del governo supernazionale, ossia la conoscenza del fatto che si possono controllare i rapporti fra gli Stati, e del modo con il quale si può far cessare il loro cozzo, configura le relazioni internazionali come un processo fatto dagli uomini e sottoposto alle scelte degli uomini, e quindi anche come una attività la cui causa è compiutamente nota e perfettamente spiegabile senza far ricorso agli abissi insondabili dell'animo umano e alle teorie che pretendono di spiegarli. In ogni altro caso, invece, il cozzo fra gli Stati appare fatale e la politica internazionale – con i suoi tratti caratteristici della guerra, della prova di forza e della distribuzione ineguale del potere nel mondo – si configura per un verso come la conseguenza di una disposizione umana imm modificabile che sfuggirebbe al nostro controllo e alla nostra coscienza, e per l'altro come un dominio nel quale si potrebbe solo conoscere storicamente ciò che è accaduto e adattare a ciò la condotta umana, ma non progettare ciò che è bene che accada.

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 le correnti storiche che si ispirano a queste ideologie hanno concepito la politica internazionale come uno degli aspetti dell'arte di governo o come un processo dipendente dalla 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 supranazionale. 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 confermata dai fatti e quasi sempre dai giudizi di fatto, 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 ricavabili dal pensiero di Kant e da quello di Hamilton. Avendo stabilito con chiarezza la linea di demarcazione tra i rapporti di forza e i rapporti giuridici, Kant ha mostrato che il funzionamento di questi sistemi riposa esclusivamente sui rapporti di forza che si stabiliscono fra gli Stati, e che ha carattere non giuridico, violento. Hamilton, a sua volta, ha mostrato che esso influenza l'ordine interno degli Stati in senso tendenzialmente autoritario¹⁵.

Sinteticamente, si può dire che questi sistemi sono caratterizzati da un equilibrio instabile, che si mantiene finché i meno forti 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 forza¹⁶. Ne consegue l'insicurezza uni-

¹⁵ *Il Federalista*, n. 8 riprodotto in questa antologia col titolo *Le conseguenze della lotta fra gli Stati*.

¹⁶ C'è una relazione così evidente tra queste osservazioni e la classica letteratura sulla ragion di Stato (giustamente ricondotta da Meinecke a Machiavelli come al suo iniziatore) che si potrebbe pensare che il federalismo si sia limitato a far sua, interpretandola in modo moderno, una concezione già elaborata nei suoi fondamenti da questa letteratura. Ma il problema è più complesso. Mi pare che valgano, a questo proposito, due considerazioni. La prima è che senza il federalismo non si può definire il campo di applicazione del concetto di ragion di Stato, che resta perciò vago e non pensabile con rigore. A questo riguardo il fatto rilevante è che il federalismo, nella misura in cui definisce il concetto della pace, identifica anche la situazione che farebbe cessare la ragion di Stato, e quindi stabilisce il confine entro il quale il concetto può e deve essere applicato. Questa delimitazione del contesto

versale 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

comporta anche una precisazione del concetto. Con il punto di vista federalistico, in effetti, la ragion di Stato non può più essere pensata come qualcosa di eterno, di insopprimibile, o di puramente psicologico (aggressività), o di sconosciuto nella sua ragione ultima ecc., ma deve essere pensata come qualcosa che sta con un certo tipo di organizzazione politica del genere umano (sistema di Stati sovrani ed esclusivi, difesa armata dell'indipendenza nazionale, necessità per ogni nazione di massimizzare le sue risorse di forza, subordinazione di tutte le nazioni alla gerarchia dei rapporti di forza e di tutti i valori a quello della difesa della nazione), e cade con un altro tipo di organizzazione (Federazione mondiale, indipendenza delle nazioni assicurata dal diritto, eguaglianza delle nazioni come conseguenza della eliminazione della difesa armata e quindi anche della gerarchia stabilita dai rapporti di forza). La seconda osservazione è che solo con il punto di vista federalistico, che stabilisce un rapporto preciso tra il concetto e i fatti, si può distinguere nell'idea di ragion di Stato ciò che è teorico (come sistemazione di asserzioni di fatto) da ciò che è ideologico (l'ideologia che sostenne la prima fase della formazione dello Stato moderno, e che non può essere compiutamente sradicata fino a che sussista la necessità di violare la morale, il diritto ecc. per difendere lo Stato, cioè la patria).

Su questa base concettuale si può spiegare la causa della situazione ambigua nella quale si trova il pensiero politico dominante (le grandi ideologie tradizionali e le nascenti scienze sociali) nei confronti della ragion di Stato. Per il federalismo il problema è semplice. Il federalismo può accettare la teoria perché può, sa e vuole rifiutare l'ideologia. Per il pensiero dominante, invece, il problema è diverso. Questo pensiero deve rifiutare in teoria, e ammettere in pratica, la ragion di Stato (con conseguenze che vanno sino ai compromessi del marxismo con lo stalinismo e del liberalismo con il fascismo). Deve rifiutarla in teoria per la contraddizione tra la ragion di Stato e i valori della libertà, della giustizia e dell'eguaglianza. Deve ammetterla in pratica perché nel suo mondo (quello del sistema di Stati sovrani ed esclusivi, e del suo riflesso ideologico, la nazione come mito, come divisione naturale del genere umano) la guerra è non solo inevitabile ma anche necessaria persino allo scopo di difendere il grado possibile di libertà, giustizia ed eguaglianza. Questa contraddizione ha il suo riscontro nel fatto che il pensiero dominante considera in blocco la letteratura sulla ragion di Stato come un fatto culturale del passato ormai privo di validità teorica, ma usa il concetto, e spesso persino il termine, ogni volta che le vicende della politica internazionale manifestano clamorosamente il carattere della prova di forza o della considerazione spregiudicata dei rapporti di forza. Ciò mostra che gli avvenimenti ascrivibili alla ragion di Stato producono nel pensiero politico dominante lo sdoppiamento della coscienza tipico dell'ideologia come automistificazione; e ciò che va notato, a questo proposito, è che questo blocco ideologico (che nasconde il carattere dello Stato e quindi sostiene il mito della nazione) non ha più una funzione progressiva ma reazionaria perché l'era del nazionalismo sta volgendo al termine, e in ogni caso la lotta per la libertà, la giustizia e l'eguaglianza non passa più attraverso la difesa della nazione armata ma attraverso il superamento del suo carattere chiuso ed esclusivo.

Stati. Ne consegue inoltre il disordine economico. Basta osservare: a) che non c'è un atto economico che non abbia un aspetto politico, giuridico ed amministrativo, e che non sia inoltre tale da modificare incessantemente i rapporti di forza tra gli Stati (lo stesso valore della moneta è un fatto anche politico e, al limite, più politico che economico), b) che già nella sua forma in ipotesi meno organizzata, il liberalismo internazionale, l'economia internazionale per funzionare secondo le leggi del mercato richiederebbe l'abolizione di tutti i privilegi legali, la parità giuridica e politica di tutti gli operatori, e l'accesso a parità di condizioni su tutti i mercati, per rendersi conto immediatamente del fatto che un uso puramente economico delle risorse (cioè non gravemente condizionato dalla bilancia mondiale del potere) 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 attività non politiche 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 prendere a modello proprio l'Europa sia per capire quale fosse la posta in gioco nella scelta tra l'unità (federazione) e la divisione (confederazione), sia per mostrare ai loro concittadini quale fosse la via da evitare (la creazione di un sistema di Stati sovrani come in Europa). 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 nazionale¹⁷, questi argini saltarono del tutto e l'on-

¹⁷ 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 perché si pensava che nelle altre parti del mondo non esistessero ancora delle

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 socialisti (e comunisti), che credevano di trovarsi di fronte ad un'offensiva del capitalismo, cercarono di riprendere il sopravvento inasprendo la lotta di classe. Non ottennero nulla, e dove avevano radici più solide e minore estremismo furono solo ridotti all'impotenza, mentre dove le loro basi erano più fragili, e la loro condotta era più irresponsabile, 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, cioè tra la prima e la seconda guerra mondiale, il corso degli eventi oltrepassò sempre di più la capacità di comprensione dei protagonisti. Solo il punto di vista federalistico, come ho detto, permise di coglierne il senso e 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

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 ancora considerato come qualcosa di attivo, nemmeno allo stato potenziale.

nella Federazione europea 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 *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 affermò che si trattava dell'opera migliore che fosse stata scritta sul problema della politica internazionale. Tutti gli scritti che seguirono fecero capo, direttamente o indirettamente, all'attività del Federal Union Research Institute, collegato con il Movimento federalistico chiamato 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 socialismo¹⁸.

In questo modo, questa letteratura identificò, anche se non poté spiegarli 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 Barbara Wootton, che fanno del federalismo una semplice appendice del liberalismo o del socialismo, dei quali denunciano la sconfitta senza indagarne la causa storica.

¹⁸ In questa sede ci si può occupare solo di ciò che ha contribuito a sviluppare la teoria federalistica e non di tutto ciò che è stato scritto in favore dell'unità europea fra le due guerre mondiali (queste opere sono tanto numerose, quanto, salvo lodevoli eccezioni, poco serie: non sono pochi, ad esempio, i grandi personaggi che allora hanno scritto libri o fatto discorsi per gli Stati Uniti d'Europa e poi, nel dopoguerra, di fronte al fatto concreto dell'integrazione europea, si sono battuti contro ogni cessione di sovranità a favore dell'Europa). Tuttavia non si può non ricordare *La ribellione delle masse* di Ortega y Gasset, Bologna, Il Mulino, 1974³ (prima edizione spagnola del 1930) che collega la questione dell'unità europea con i problemi posti nella società contemporanea dalla affermazione delle masse.

*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 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 e varietà. 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

* [A questa premessa seguono brani tratti da Ludwig Dehio, *La Germania e la politica mondiale del XX secolo* e da Luigi Einaudi, *La guerra e l'unità europea*; e Jean Monnet, *Memorandum* del 3 maggio 1950.]

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 sostiene e 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 che fuoriescono, poco o tanto, dal quadro istituzionale e che presentano una linea di evoluzione europea. 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, questo 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 Dehio, uno di Einaudi e uno di Monnet, 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 del problema. Il testo di Dehio riguarda l'antefatto. Non si può capire il processo di unificazione dell'Europa se non si tiene presente che deve formarsi un nuovo assetto europeo (una nuova Europa) perché la vecchia Europa che esisteva prima della seconda guerra mondiale (il sistema europeo degli Stati) è morta. Il testo di Einaudi riguarda il mutamento di prospettiva che si manifesta nella concezione della storia contemporanea e nel senso dell'azione politica se non si nasconde alla propria coscienza la situazione reale dell'Europa¹⁹. Il testo di Monnet documenta il modo con il quale si è formata la prima delle Comunità europee.

¹⁹ Il 1° marzo 1954, mentre esercitava le funzioni di Presidente della Repubblica, Luigi Einaudi scrisse questa nota: «Nella vita delle nazioni di solito l'errore di non saper cogliere l'attimo fuggente è irreparabile. La necessità di unificare l'Europa è evidente. Gli stati esistenti sono polvere senza sostanza. Nessuno di essi è in grado di sopportare il costo di una difesa autonoma. Solo l'unione può farli durare. Il problema non è fra l'indipendenza e l'unione; è fra l'esistere uniti e lo scomparire. Le esitazioni e le discordie degli stati italiani della fine del quattrocento costarono agli italiani la perdita della indipendenza lungo tre secoli; ed il tempo della decisione, allora, durò forse pochi mesi. Il tempo

La lettura di questi testi richiede tuttavia un quadro di riferimento adeguato. È ancora normale imputare i fatti principali della storia europea del nostro tempo 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 dispiega così davanti al nostro sguardo come la storia della convulsione finale del cozzo tra gli Stati e del carattere tendenzialmente supernazionale assunto dalla linea generale dell'agire umano²⁰.

Questa tendenza si è ormai ampiamente tradotta nei fatti. Al posto di una somma divergente di difese e di economie nazionali c'è una sola difesa euro-americana e una sola economia europea. Eppure si continua a riferire il processo storico in corso nell'Europa occidentale ai poteri nazionali, alle forze che se li disputano e al confronto tra queste forze nei rispettivi contesti nazionali come se gli Stati nazionali fossero tuttora le forze storiche attive di un tempo, e come se il destino delle nostre nazioni fosse in gioco nelle scelte nazionali di politica estera e di politica economica. Ma ciò significa solo che il grosso delle forze della politica, della cultura e dell'informazione non ha più né la conoscenza, né il controllo, del corso delle cose. In effetti, meditando sul breve ma essenziale testo di Monnet, si trova che al crocevia nel quale l'Europa invertì la sua direzione di marcia, e prese la via dell'u-

propizio per l'unione europea è ora soltanto quello durante il quale dureranno nell'Europa occidentale i medesimi ideali di libertà. Siamo sicuri che i fattori avversi agli ideali di libertà non acquistino inopinatamente forza sufficiente ad impedire l'unione; facendo cadere gli uni nell'orbita nord-americana e gli altri in quella russa? Esisterà ancora un territorio italiano; non più una nazione, destinata a vivere come unità spirituale e morale a patto di rinunciare ad una assurda indipendenza militare ed economica» (*Lo scrittoio del Presidente*, Torino, Einaudi, 1956, p. 89). Vorrei osservare che si tratta di una nota degna di meditazione sia per il suo contenuto, sia perché è stata scritta da un Presidente della Repubblica, sia perché è passata praticamente inosservata.

²⁰ Nonostante la sua visuale federalistica ed europea Einaudi conservò un ingenuo nazionalismo risorgimentale, evidente anche nel saggio scelto per questa antologia.

nità, c'era un uomo solo, Jean Monnet. Questo testo corrisponde al momento cruciale della vita e dell'opera di Monnet, quello della creazione del meccanismo comunitario. Orbene, prendendolo in considerazione, si constata che un uomo solo, compreso da Schuman e da Adenauer, ha introdotto nella situazione di potere il fattore europeo che da più di un quarto di secolo condiziona l'indirizzo fondamentale della politica estera ed economica degli Stati dell'Europa occidentale; un fattore che non era stato previsto, né voluto, né preparato dalle forze politiche e sociali organizzate che si sono trovate a dover gestire o subire, senza rendersene troppo conto, un processo europeo voluto da un uomo solo. Questo fatto singolare mostra che Jean Monnet era in sintonia con ciò che conta davvero, con le forze dell'Europa contemporanea che nel loro moto istintivo non seguono più le direttive della divisione ma quelle dell'unità. Degli europei di oggi si sa solo dire che i sondaggi d'opinione attestano regolarmente il loro favore per l'unità europea. Ma c'è ben altro. Gli europei come tali sono i veri protagonisti dell'unificazione dell'Europa. A che cosa si sarebbe ridotta la riconciliazione franco-tedesca – la prima e la più importante fra tutte le riconciliazioni europee – senza l'immediata e profonda adesione dei francesi, dei tedeschi e di tutti gli altri europei? Come si spiega il successo del Mercato comune, senza tener presente il fatto nuovo di una disposizione europea nel comportamento quotidiano della gente in Europa? E che cosa è l'integrazione europea, se non è il processo di formazione di un nuovo potere e di un nuovo popolo, il potere costituente del popolo delle nazioni europee²¹?

In realtà noi ci troviamo di fronte ad un processo supranazionale 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 supranazionale. La sua natura specifica non si scorge subito perché, a causa del distacco tra le istituzioni e la

²¹ L'espressione «popolo delle nazioni europee» è inconsueta ma necessaria per sottolineare la differenza tra il concetto monolitico di popolo dell'era del nazionalismo e il concetto pluralistico di popolo nella prospettiva del federalismo.

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 stessa borghesia, 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 o 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».

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 antagonistiche²².

²² Se questa interpretazione – che si fonda sul materialismo storico – è giusta ne segue che l'ideologia nella quale si rispecchia la novità storica, ancora in germe, del nostro tempo sarebbe il federalismo. E se ciò è vero anche il socialismo (al pari del liberalismo e della democrazia) avrebbe ormai soltanto una relazione generica, e non più specifica, con la realtà storico-sociale. Tuttavia con queste osservazioni si passa dal giudizio sul corso della storia dato nel testo ad un giudizio sulla situazione delle ideologie che deve essere chiarito. Mi sembrano pertinenti, al riguardo, le seguenti considerazioni.

I. Il socialismo deve ancora compiere grandi progressi per realizzare compiutamente il valore che lo contraddistingue. L'eguaglianza è ben lungi dall'es-

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

sere acquisita, ed accanto ai nuovi «elementi di socialismo» (indubbi: che cosa sono il settore pubblico dell'economia, l'intervento diretto dello Stato nel processo economico e il potere politico ed economico dei lavoratori?) persistono tuttora «elementi di capitalismo» (proprietà privata dei mezzi di produzione impiegati da altri). Ma il fatto che il progetto di una ideologia non sia ancora compiutamente realizzato non basta per stabilire la sua relazione con il processo storico. I casi del liberalismo e della democrazia mostrano con chiarezza che il tempo della massima affermazione (culturale e politica) di una ideologia giunge prima di quello della compiuta realizzazione del valore che la contraddistingue.

II. C'è una connessione evidente tra: a) la constatazione secondo la quale il tempo della massima affermazione di una ideologia e quello della compiuta realizzazione del suo valore non coincidono e b) l'idea secondo la quale ci vorrebbero la democrazia per portare a compimento le conquiste del liberalismo e il socialismo per portare a compimento le conquiste della democrazia. A patto di usare in modo controllato i termini «liberalismo», «democrazia» e «socialismo», e di includere in questa prospettiva anche il federalismo, questa idea (che si fonda, in ultima istanza, sulla non separabilità dei valori della libertà, della giustizia, dell'eguaglianza e della pace) sembra confermata dai fatti. Ma nemmeno essa basta per stabilire una relazione precisa tra ideologia e storia. Nel mondo attuale vale infatti tanto la complementarità tra il socialismo e la democrazia quanto quella tra la democrazia e il liberalismo, e anche ciò mostra che questi rapporti di complementarità tra le ideologie corrispondono a tratti stabili e permanenti del processo storico piuttosto che a delle novità, o svolte, della storia.

III. Le svolte della storia si manifestano quando l'eterna vicenda del nuovo, del passaggio dall'inesistenza all'esistenza – che implica sempre che qualcosa di vecchio deve essere tolto di mezzo per far posto al nuovo – assume un rilievo tale che l'intero processo dell'emancipazione umana ristagna fino a che il nodo non sia sciolto. In questi momenti la storia presenta – accanto alla sua incessante complessità evolutiva – un punto di estrema semplicità, quello nel quale o sta il vecchio o sta il nuovo, e un no assoluto deve pertanto essere pronunciato. Ciò è accaduto al liberalismo nei confronti dell'assolutismo, alla democrazia nei confronti del privilegio politico di classe (suffragio ristretto), al socialismo nei confronti del privilegio economico di classe (monopolio borghese del potere economico) e sembra che stia per accadere al federalismo nei confronti del monopolio nazionale del potere politico ed economico, che si vale della forza bruta degli eserciti per mantenere la gerarchia tra le nazioni, ormai incompatibile, a causa della crescente interdipendenza tra processi nazionali e internazionali, con lo sviluppo della libertà, della giustizia e dell'eguaglianza.

IV. Quanto detto sopra conferma che per stabilire il rapporto delle ideologie con il processo storico bisogna riferirsi alle svolte della storia. Una ideologia ha una relazione specifica con la storia quando corrisponde ad una svolta

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. Si può pertanto pensare che essa alimenterà 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

della storia, fatto che implica effettivamente la conoscenza (storica) dell'esistenza di un crocevia, un conflitto tra valori che si escludono a vicenda e la conoscenza (teorica) di ciò che deve essere distrutto e di ciò che deve essere creato, cioè un pensiero che abbia effettivamente un aspetto di valore, un aspetto di struttura ed un aspetto storico-sociale. In tale situazione le ideologie coincidono con il pensiero che mette in relazione il presente con l'avvenire e mobilita energie sul fronte dove si trova l'ostacolo che deve essere tolto di mezzo per la ripresa del processo dell'emancipazione umana. Una ideologia ha invece una relazione generica con la storia quando ha già vinto la battaglia per la sua esistenza e non corrisponde più ad una svolta della storia ma ad un fattore acquisito e stabile del processo storico. In tale situazione le ideologie mettono in rapporto il presente con il passato (la svolta che vide la loro affermazione), rispecchiano teoricamente nel pensiero i fattori acquisiti della vita sociale (il liberalismo, la libertà ecc.) e mobilitano energie sul fronte dei valori già riconosciuti.

è destinata in seguito a unificare tutti i continenti e poi a superarli, unificando il genere umano²³.

²³ Il senso di questa affermazione va tuttavia precisato. L'esame del federalismo ci ha condotto sino ad un punto nel quale ricompare la possibilità di pensare l'avvenire del genere umano. Si tratta dunque di chiarire quale sia la natura di questo pensiero. La sua peculiarità sta nel modo con il quale si pone, in questo caso, il rapporto tra l'*essere* (ciò che si accerta: stato dei fatti e delle tendenze, mezzi necessari per i fini possibili) e il *dover essere* (ciò che si vuole: scelte e progetti). Quando è in questione il futuro, la distinzione analitica tra ciò che va imputato all'essere e ciò che va imputato al dover essere si può fare solo se il futuro è già, per la riflessione, una ipotesi definita; cioè solo dopo una sorta di descrizione congetturale del futuro che supponga come già eseguite certe scelte possibili, e quindi come già superata nei fatti la distinzione tra il dover essere – in ipotesi già tradotto in realtà – e l'essere. Ne segue, per il nostro esame, che avendo già fatto questa descrizione congetturale del futuro ci resta da vedere in che modo questo futuro dipende dall'essere (necessità) e in che modo dal dover essere (libertà). È una distinzione che si può fare con sufficiente chiarezza se si tiene presente che in concreto la forma con la quale il pensiero si occupa del futuro è l'ideologia, e che in ogni ideologia si possono distinguere un aspetto di valore, uno di struttura e uno storico-sociale. A questa tripartizione si possono in effetti far corrispondere tre osservazioni riassuntive e conclusive. La prima è che l'accertamento storico – anche e soprattutto se si basa sui criteri del materialismo storico – ci permette di constatare non solo l'avvento del mercato mondiale, ma anche il fatto che il mercato mondiale, i costumi ecc. uniscono sempre di più tutti gli uomini, in modo ormai molto accentuato in Europa (certamente già più unita dai rapporti di produzione di quanto lo fosse l'Italia nel secolo scorso). La seconda osservazione è che questo mondo nuovo che si sta formando da solo sul terreno economico e sociale al di là delle nazioni può essere organizzato politicamente con il metodo della partecipazione (premessa indispensabile per la riaffermazione e il progresso della libertà, della giustizia e dell'eguaglianza) se e solo se si aggiungono alle prospettive e agli strumenti del liberalismo, della democrazia e del socialismo la visione storica e gli strumenti del federalismo. E ciò basta per la coscienza morale. È questo il senso che deve essere attribuito alla terza osservazione, che riguarda ciò che gli uomini faranno effettivamente sulla base della loro crescente unità e delle nuove possibilità che ne conseguono. In ogni caso va pur detto che il futuro storico, a differenza di quello naturale, non è già scritto in una concatenazione precostituita di cause e di effetti (o affidato al caso) ma dipende tanto per il bene quanto per il male dalle scelte e dai progetti degli uomini; e si dovrà pur ammettere, nonostante le polemiche contro l'umanesimo e l'idea della dignità umana, che anche lo scegliere e il progettare sono un aspetto della realtà, l'aspetto umano della realtà.

Ciò che va ancora detto, infine, è che senza il pensiero dell'avvenire non sono possibili né scelte meditate, né impegni profondi, né vero esercizio della responsabilità, il che significa che quando questo pensiero viene a mancare, viene a mancare anche la base razionale della vita morale. Per questa ragione si può ri-

Si tratta dell'introduzione e delle premesse della seconda edizione de *Il Federalismo. Antologia e definizione*, Bologna, Il Mulino, 1979. Rispetto alla prima edizione del 1963, l'introduzione è stata rifatta ed è stata aggiunta una Nota bibliografica, alcune premesse sono state lievemente modificate, ma soprattutto in esse sono state introdotte lunghe note di approfondimento, e infine sono stati aggiunti nuovi testi antologici. Come già segnalato, la terza edizione (*Il federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1999) non presenta differenze rispetto a quella del 1979, tranne che per l'aggiunta di un testo di Altiero Spinelli.

tenere che la crisi delle ideologie tradizionali corrisponda alla crisi del nostro tempo, e l'affermazione del federalismo al suo superamento.

Resta ancora da precisare una cosa. Il mio scopo era quello di esaminare il federalismo sulla base di ciò che è già storicamente acquisito (ovviamente anche nella forma di tendenze già in corso) e non quello di studiare il federalismo che si potrà sviluppare a mano a mano che esso passerà dalla fase della sua preistoria – che sta forse per terminare – alla fase della sua affermazione. È per questa ragione che l'accento è caduto più sul polo cosmopolitico che su quello comunitario del federalismo come comportamento sociale. Vorrei dire tuttavia che, tenuta presente la relazione stabilita da Kant tra il federalismo, la pace e l'autonomia della ragione e della volontà, si può ragionevolmente prevedere, nel contesto di uno sviluppo mondiale del federalismo, un mutamento della condizione umana tale da promuovere i comportamenti sociali diffusi necessari per la realizzazione universale della città umana, fondata sui rapporti di solidarietà e non di potere. Sul piano della ragione una prospettiva di questo genere non può essere considerata una pura e semplice utopia quando si consideri: a) 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 (bisogna ricordare, del resto, che secondo Marx il superamento della divisione dell'umanità in nazioni antagonistiche – già avviato in Europa – e il superamento della divisione della società in classi antagonistiche sono due aspetti di un sola cosa); b) che superato con la pace lo stadio nel quale i massimi problemi storico-sociali devono essere risolti con il metodo della forza, si può considerare entro certi limiti esaurita la motivazione della weberiana «etica della responsabilità», che impone di raggiungere i fini relativamente buoni anche col mezzo della forza (e della frode), e per converso intieramente spiegata la weberiana «etica della convinzione» che mette l'accento sulla impossibilità di ottenere fini assolutamente buoni con mezzi cattivi. Naturalmente l'idea della città umana, della comunità come libertà e solidarietà, non può essere realizzata senza il contributo indispensabile della scienza, e in particolare di una urbanistica rinnovata come scienza globale della presenza umana sul territorio. Ma nel quadro così delineato è perfettamente concepibile sia questo progresso della scienza, sia la sua affermazione nella società.