

Francesco Rossolillo

Senso della storia e azione politica

II. La battaglia per la Federazione europea

a cura di Giovanni Vigo

Società editrice il Mulino

La Bundesrepublik dal federalismo all'accentramento

Le autonomie locali non hanno la vita facile sul continente europeo. Anche per questo i partiti ne parlano spesso. In Italia, ad esempio, a prendere alla lettera i discorsi dei politici, si direbbe che uno dei temi centrali della lotta politica sia proprio quello delle autonomie locali, e perciò dell'attuazione del dettato costituzionale in relazione alle regioni¹. Ma i politici che continuano a parlare di decentramento non tengono sotto osservazione, per trarne gli opportuni insegnamenti, l'esempio europeo più istruttivo, quello della Germania occidentale. La Germania occidentale infatti, per un complesso di motivi determinati dalla sua sconfitta, è ancora oggi lo Stato più decentrato d'Europa. Come è noto, la Costituzione tedesca designa la Germania occidentale come Stato federale (Bundesrepublik). Sul federalismo tedesco ci sarebbe in realtà molto da dire. Sta di fatto comunque che in Germania occidentale, negli anni successivi alla seconda guerra mondiale, certi compiti anche vitali, come quello dell'istruzione, che in Francia e in Italia riguardano esclusivamente il governo centrale, sono stati svolti dai Länder.

¹ Che si tratti solo di parole lo hanno mostrato, una volta di più, le recenti elezioni amministrative italiane. Chi si fosse dato la pena di leggere i programmi dei partiti (ivi compreso quello comunista) vi avrebbe trovato le solite affermazioni sull'autonomia locale, ma avrebbe poi sentito dai leader di questi partiti l'invito a far durare il centrismo, a favorire l'apertura a sinistra o quella a destra e così via, e la franca ammissione sul fatto che la posta delle elezioni non erano le amministrazioni locali, ma l'indirizzo del governo nazionale. Sottoposti a critica, questi leader invocherebbero lo stato di necessità. Ma essi non si sono mai chiesti perché, dalla fondazione dell'unità italiana, un simile stato di necessità ha sempre impedito, sul piano elettorale come su qualsiasi altro piano, l'autogoverno locale, e noi non possiamo pensare che la loro semplice dichiarazione d'intenzione tenga il posto dell'intelligenza delle cause che determinarono e determinano l'accentramento e dei mezzi per fondare il decentramento.

Ma, come già si è accennato, le ragioni che hanno determinato tale situazione non hanno alcun carattere di stabilità, soprattutto perché il loro permanere non dipende dai dati interni della lotta politica tedesca. Era infatti in sostanza l'occupazione alleata che, svolgendo per conto del governo tedesco alcuni compiti fondamentali e precipuamente quello della difesa, permetteva al governo tedesco di essere debole e di rinunciare, a favore dei Länder, a certe funzioni normalmente considerate indispensabili dai governi che devono provvedere da sé alla difesa dello Stato.

Il federalismo tedesco nacque pertanto su una base del tutto transitoria, destinata a regredire e a lasciare il posto ad un crescente accentramento col diminuire del controllo alleato. Certi segni evidenti di questa involuzione, come la creazione dell'esercito, sono evidenti a tutti². Con l'aumentare della propria indipendenza lo Stato viene infatti posto di fronte giorno per giorno ai pesanti compiti che impone la situazione attuale della politica europea, in particolare ai pesantissimi compiti che deve affrontare uno Stato la cui frontiera orientale corre lungo la cortina di ferro: come già accadde in passato, anche oggi la Germania è lo Stato europeo che, per la sua posizione geografica, deve sopportare il peso del destino più grave, il destino dello Stato esposto in modo più diretto.

La classe dirigente tedesca è quindi costretta ad approntare i mezzi necessari per affrontare tale situazione, e quindi a modificare le istituzioni fondamentali dello Stato per renderle atte alla bisogna. Si tratta soprattutto, nell'arroventato clima ideologico di questo dopoguerra, di creare cittadini su misura per le necessità imposte dalla situazione: il cittadino non può essere il fine per cui lo Stato è un mezzo, come avviene in tutti i regimi effettivamente liberi, ma deve essere un mezzo per difendere lo Stato. E per ottenere questo scopo non bastano le leggi: occorrono pressioni di ogni genere, univocamente dirette, che possano fare del singolo

² Anche negli Stati federali l'esercito è alle dipendenze del governo centrale. Ma sul continente non si pone mente al fatto che, storicamente, gli Stati federali (o seriamente decentrati) ebbero eserciti di terra piccoli e poco importanti. Non a caso nel Regno Unito diminuisce il decentramento e negli Usa il federalismo (c'è chi giunge a parlare di federalismo dualistico e monistico per i periodi prima e dopo Roosevelt). Ciò va di pari passo con la perdita del carattere «insulare» (determinata dalla trasformazione qualitativa dei mezzi di offesa e difesa) che trasforma le condizioni della sicurezza di quegli Stati.

un ingranaggio pronto e obbediente ai comandi del manovratore governativo.

Una struttura decentrata come quella che la Bundesrepublik, bene o male, ha avuto fino ad oggi, non è certo adatta al raggiungimento di questo scopo: quando il fine (politica estera e difesa) e alcuni importanti mezzi per raggiungerlo (per es. istruzione) sono nelle mani di organismi diversi, il meccanismo non funziona: il cittadino conserva la propria indipendenza intellettuale: ed infatti è proprio dalla Germania che in questo dopoguerra si sono levate le voci più libere e coraggiose. Ma conformismo e nazionalismo crescono e la Germania, a poco a poco, insensibilmente, va riassumendo il suo vecchio volto, acquista le caratteristiche degli altri Stati continentali europei, va perdendo la sua posizione di privilegio dal punto di vista della libertà, ed è difficile dire quando si potrà fermare. Per dare un esempio dell'inesorabilità con cui l'esperimento federale tedesco si sta dissolvendo, basti citare alcuni fatti che si sono verificati negli ultimi mesi.

Il primo avvenimento di rilievo è costituito dalla creazione di una compagnia televisiva statale. Contrariamente a quanto avviene in Italia e in Francia infatti, la televisione tedesca era fino ad oggi in mano ai Länder. La creazione di questo Zweiten Fernsehprogramm rappresenta quindi un passo di notevolissima importanza nel processo di sviluppo della Bundesrepublik. Le ragioni della decisione sono spiegate dal comitato direttivo della Csu bavarese riunitasi a Monaco il 10 settembre scorso. Si lamenta, nelle trasmissioni televisive dei Länder, «la persistente tendenza ad ignorare la politica estera del governo federale ed i problemi che esso deve affrontare relativamente alla sicurezza, nonché l'esclusione dai programmi delle personalità politiche che ne sono responsabili. La radio e la televisione dovrebbero servire all'esatta informazione dell'opinione pubblica e tener conto delle necessità vitali del popolo tedesco in questo difficile momento storico». È significativo che il documento finale della riunione continui poco dopo: «Bisogna... essere lieti se lo stato maggiore della Bundeswehr, come risultato della concorde opinione delle gerarchie militari, fa presenti le necessità alle quali occorre venire incontro per poter continuare con successo questa politica di sicurezza, ponendosi in tal modo in posizione difensiva contro la propaganda politica infiltrantesi dal di fuori tra le truppe» («Süddeutsche Zeitung» del 10-11 settembre).

Un altro avvenimento che non ha avuto praticamente alcuna risonanza all'estero ma tuttavia è estremamente significativo è la presentazione al Parlamento, da parte del governo, di un progetto di legge sulla tutela della personalità (*Persönlichkeitsschutz*). Come nota il giurista Küster in un articolo del «Frankfurter Allgemeine» (28 settembre), si tratta di un progetto di legge del tutto inutile dal punto di vista giuridico. Esso si inserisce in una tradizione giurisprudenziale sufficientemente chiara, ma intorbidata le acque introducendo una terminologia vaga e generica, e soprattutto non definendo la separazione tra sfera privata e sfera pubblica della personalità, così da fornire praticamente al potere uno strumento per limitare indiscriminatamente la libertà di stampa, ogniqualvolta una tale limitazione gli appaia utile.

Né è da passare sotto silenzio un altro fatto che ha avuto una certa risonanza in Germania ma che non ne ha avuta alcuna all'estero: la presentazione al Parlamento da parte del governo di un progetto di emendamento della Costituzione relativo allo stato di necessità, secondo il quale il Parlamento, quando si presentassero gli estremi di uno stato di necessità non meglio definito, potrebbe conferire pieni poteri al governo con un voto a maggioranza semplice. Anche qui gli avvenimenti della politica internazionale danno un impulso inarrestabile allo sviluppo dello Stato nazionale tedesco. «Quali pericoli possano nascere per uno Stato, dichiarava il ministro degli interni Schröder all'atto della presentazione del progetto, il 28 settembre, lo dimostra l'attuale crisi mondiale. Uno sguardo a Berlino è, in questa circostanza, simbolico».

Non occorre dimostrare che questi fatti diminuiscono il decentramento e accrescono l'accentramento della Germania occidentale. Naturalmente, di pari passo cresce il nazionalismo. A chi, non essendo tedesco, è abituato a considerare la divisione della Germania in modo obiettivo, senza gli occhiali deformanti del nazionalismo, suonano assurdi e irresponsabili discorsi come quello tenuto da Erhard a Düsseldorf il 28 agosto. Riferendosi ai territori al di là dell'Oder-Neisse annessi alla Polonia (e dai quali, sia detto per inciso, i tedeschi furono dopo la guerra evacuati in massa) Erhard disse: «Non c'è nessun motivo perché noi dobbiamo permettere che il nostro diritto sulla nostra Patria avita venga disprezzato con atti contro il diritto». Il popolo polacco, continuava Erhard, che fu ripetutamente diviso nel corso della sua storia, dovrebbe riconoscere che anche la divisione della Germania non co-

stituisce un fondamento per uno «stabile ordinamento pacifico» in Europa. Pochi giorni dopo (18 settembre) il Presidente della Repubblica Lübke, in un discorso alle forze armate, ammoniva i soldati di rimanere sempre consci della loro responsabilità nei confronti dell'intera Germania. «Le nostre preoccupazioni» aggiungeva Lübke «devono essere dirette a tutta la Patria» (senza peritarsi di usare il termine *Vaterland* che in genere è pudicamente sostituito dal termine *Heimat*, perché il primo ricorda il nazismo e le guerre, il secondo no).

Non mancano in Germania coloro che mettono in guardia contro i pericoli di questa involuzione. Non manca chi ricorda che è stato grazie ad un articolo della Costituzione di Weimar molto simile a quello che oggi si vuol far approvare al Parlamento tedesco che Hitler assunse il potere assoluto; non manca chi ricorda di quale utilità sia stato il canale della radio di Stato alla propaganda di Von Papen e via dicendo, ma nessuno comprende che non si argina lo sviluppo del nazionalismo con la sola buona volontà. Per comprendere ciò bisognerebbe discutere quale sia la situazione di potere che sviluppa il nazionalismo e quale sarebbe quella che può arrestarlo e abbatterlo. Siccome la prima è la permanenza dello Stato nazionale sovrano, e la seconda è la istituzione di una autentica Federazione europea, e siccome quasi tutti, in Germania come altrove, nutrono cervello e cuore con i soli dati del presente come se ogni cosa nuova fosse assurda, questa discussione, proposta dai federalisti, non si fa ancora.

In «Il Federalista», II (1960), n. 5.