



UNITI E DIVERSI

EMANUELE BARDONE
DAVIDE SECCHI

Davide Secchi (1974) è dottore di ricerca in economia aziendale, attualmente è Assistant Professor presso il Dipartimento di Management, University of Wisconsin-La Crosse (USA).

Emanuele Bardone (1980) è dottore di ricerca in filosofia presso l'Università di Pavia. Attualmente svolge attività di ricerca presso il Laboratorio di Filosofia Computazionale presso la medesima università.

EMANUELE BARDONE E DAVIDE SECCHI

UNITI E DIVERSI

LA CONTRAPPOSIZIONE
TRA FEDERALISTI E ANTI-FEDERALISTI
NEL DIBATTITO PER LA RATIFICA
DELLA COSTITUZIONE AMERICANA:
COSA POSSIAMO IMPARARE
NOI EUROPEI?

ALBERTO GAFFI EDITORE IN ROMA



Fondazione Italia USA

© 2009 Alberto Gaffi editore in Roma
Via della Guglia, 69/b
00186 - Roma
www.gaffi.it

Preambolo

Un giurista inglese, Albert Dicey, identificò due condizioni per la formazione di uno stato federale: il primo era l'esistenza di un gruppo di nazioni “così vicine per luogo, storia, razza e capaci di portare, negli occhi dei loro abitanti, uno spirito di nazionalità comune”. La seconda condizione era il “desiderio di unità nazionale e la determinazione di mantenere l'indipendenza di ogni uomo, come di ogni stato separato”.

Quando nel 1776 i padri fondatori degli Stati Uniti e della democrazia iniziarono a scrivere la storia, probabilmente non avevano una visione così delineata e con contorni precisi circa quello che sarebbe stato il sistema federale americano. E prova ne è proprio l'acceso dibattito svoltosi al Congresso, che questo libro testimonia per la prima volta in Italia. Un dibattito tra federalisti e anti-federalisti che però rifletteva soltanto, in definitiva e in buona sostanza, la visione di due federalismi, due tipologie di struttura dello Stato comunque mai centralista o illiberale.

Prima della approvazione della Costituzione statunitense, ogni Stato americano era di fatto uno Stato autonomo e sovrano. La Costituzione americana definì un governo nazionale con poteri volti ad unire tra loro gli Stati, che però non sostituisse i singoli governi statali.

Al termine della guerra di indipendenza infatti, sotto il profilo dell'assetto istituzionale e del federalismo, la classe politica americana era ripartita in due correnti, una più "unitaria" e l'altra più "pluralista". Entrambe avevano due denominatori comuni che non si volevano e potevano eludere: l'Unione e gli Stati. Questo dualismo poteva trovare soluzione istituzionale solo in una mediazione, garantendo l'Unione con un governo indipendente, focalizzato sui cittadini e non sugli Stati, e salvaguardando ad un tempo, con l'indipendenza degli stessi Stati, il pluralismo.

Alexander Hamilton, lungimirante politico americano che noi conosciamo anzitutto per essere raffigurato sulle banconote da dieci dollari, nella sua battaglia per il federalismo, probabilmente in modo inconsapevole, ha tracciato per la prima volta le basi di questa teoria politica che ancora oggi è uno dei modelli più efficaci per le nostre democrazie.

Auspichiamo che il dibattito sul federalismo in corso in Europa, e soprattutto nel nostro Paese, sappia cogliere questi aspetti di efficacia e innovazione, che rappresentano una spinta necessaria per raccogliere la sfida della riforma degli assetti istituzionali dello Stato.

On. Rocco Girlanda
Presidente Fondazione Italia USA

Prefazione

La bassa affluenza alle urne nelle recenti elezioni europee hanno posto in evidenza la crescente disaffezione da parte dei cittadini verso le istituzioni europee. Le ragioni sono molteplici e di non facile identificazione. Tuttavia, un elemento mi pare incontrovertibile, ovvero che questa crescente disaffezione è il frutto della scarsa fiducia che la popolazione europea nutre nei confronti delle istituzioni europee e questa motivazione accomuna sia coloro che vorrebbero “più Europa” sia quelli che ne vorrebbero meno. È evidente che se i cittadini europei sentissero le istituzioni europee come, non solo le loro legittime rappresentanti, ma anche come lo strumento attraverso il quale affrontare i grandi problemi che l'Europa deve affrontare questo sentimento di disaffezione sarebbe molto meno evidente e significativo. In realtà, la disaffezione verso l'Europa è il frutto della mancanza di istituzioni europee con potere autonomo e democratico di decisione. Abbiamo problemi europei: la sicurezza, la crisi economica, la riconversione ambientale dell'economia ma non abbiamo un governo europeo che affronti in nome e per conto dei cittadini europei queste tematiche. Non solo, questo tema, quello della democratizzazio-

ne e dell'efficacia delle istituzioni europee è completamente scomparso dal dibattito europeo anche nel corso della recente elezione del Parlamento europeo. Grandi aspettative da un lato e scetticismo dall'altro sono in realtà sintomi della mancanza di un dibattito serio e costruttivo sulla natura politica e strategica dell'Unione Europea.

Il lavoro presentato da Davide Secchi ed Emanuele Bardone cerca di rispondere a questa esigenza, che è prima di tutto un'esigenza *ricognitiva*. Cioè, la domanda centrale cui si risponde è: quali sono gli aspetti irrinunciabili affinché ci sia un dibattito sul futuro dell'Europa? Non mi addentro anche in questo caso all'interno dei problemi specifici, che verranno discussi più ampiamente all'interno dell'introduzione e dai testi selezionati dai due curatori. Cercherò di fornire, come si dice, alcuni elementi per orientare la lettura.

Il primo elemento è di carattere geopolitico e ha a che fare con la situazione internazionale attuale. Il punto è la crisi dell'egemonia mondiale degli Stati Uniti, oramai troppo piccoli per sostenere da soli il peso della gestione del governo del mondo. Questa critica alla politica statunitense non si basa su di un generico pacifismo che rifiuta sempre e comunque l'uso della forza e quindi si oppone a qualsiasi intervento militare. Riconosco invece la necessità dell'uso della forza sia

per evitare genocidi in altri paesi sia per legittima difesa e su questa base giustifica, ad esempio, l'intervento militare americano in Afghanistan, ma non quello recente in Iraq.

Il secondo elemento è costituito dal ruolo dell'Europa. Parto da una semplice ma rilevante riflessione. I paesi dell'Unione europea e le loro opinioni pubbliche che si sono opposte all'intervento militare americano non hanno ottenuto alcun risultato concreto. Un'Europa divisa e senza una difesa comune non conta poco o nulla nello scenario internazionale. La conseguenza di questa constatazione è semplice; se gli europei vogliono aver voce in capitolo nella politica mondiale devono dotarsi di una difesa comune e quindi di un governo con istituzioni democratiche comuni. Questa scelta tuttavia non implica un ruolo necessariamente aggressivo dell'Europa nello scenario mondiale. Per la sua collocazione geografica, ma anche per la sua natura di Stato federale con una forte componente nazionale avrebbe interesse a proporre un modello di politica estera assolutamente nuovo e volto più alla cooperazione e alla collaborazione internazionale.

L'approfondimento di questi elementi richiede, un'analisi di carattere istituzionale e in particolare un'analisi dell'adeguatezza delle attuali istituzioni europee. In questo senso l'esperienza della nascita degli Stati

Uniti d'America costituisce un precedente di grande interesse. Nel caso europeo due esigenze sembrano emergere. Da un lato, la necessità di costituire un nucleo federale dotato di una difesa e di una politica estera comune. È evidente che questo salto in avanti federale potrà coinvolgere solo un nucleo ristretto di paesi. D'altro lato, questo salto in avanti non dovrà compromettere i risultati già ottenuti a livello di mercato comune, un progetto che quindi coinvolgerà un gruppo di paesi molto più ampio a partire da i 27 attuali paesi dell'Unione. In questo senso il dibattito americano presenta notevoli spunti di interesse ed è su questo punto che il dibattito attuale europeo dovrebbe concentrarsi prioritariamente. Si tratta in fondo di valutare le due posizioni realmente alternative: fare il salto verso uno stato federale europeo, oppure mantenere un assetto istituzionale confederale, in cui ciascuno degli Stati nazionali possa conservare le proprie prerogative, sebbene all'interno di un quadro in cui parte della sovranità – ad esempio, quella monetaria – è già stata devoluta verso l'alto. Questa alternativa è la questione di fondo che era già stata affrontata ed emerge chiaramente all'interno del dibattito che viene parzialmente riproposto in questo lavoro e che offre una chiave per rispondere a domande di grande significato politico come ad esempio: quale sia la natu-

ra del potere centrale in uno Stato federale, come conciliare l'unità nella diversità, in base a quali criteri ripartire le competenze fra Stati e Unione o quale ruolo potrà ricoprire per la nuova potenza continentale all'interno del quadro geopolitico mondiale.

Queste sono solo alcune delle domande che riemergono dalla storia e che possono offrirci lo spunto per affrontare meglio le vicende del nostro presente nella speranza che un *altro e più approfondito* dibattito sia possibile. In questo senso il presente volume offre non solo lo spunto dato dai contributi dei federalisti che sostenevano le ragioni dell'Unione ma anche alcuni contributi degli anti-federalisti - presentati in una inedita traduzione e le cui argomentazioni, anche se sconfitte dalla storia, presentano comunque spunti di interesse e di riflessione.

Antonio Majocchi
Professore di Management
presso l'Università di Pavia

Introduzione: Quale Europa?

Quando si parla di federalismo in Italia la prima cosa che viene in mente è la Lega Nord e le sue “battaglie” pseudo-secessioniste, il Po, l’ampolla e il parlamento padano. Ed è per questo che, sempre in Italia, quando si fa cenno al federalismo con un minimo di serietà occorre specificare, che non stiamo parlando di questo. Stiamo parlando di qualcosa di completamente diverso. Il modo con cui è stato impostato il dibattito pubblico in Italia, infatti, ha depauperato la forza propulsiva di un termine – quello di federalismo – in favore di una interpretazione sostanzialmente sbagliata. È sostanzialmente sbagliata per due ragioni, che vedremo nel corso di questa breve presentazione. La prima ragione sta nell’identificazione del livello cui riferirsi: il federalismo non è una soluzione da limitarsi alla dimensione italiana, ma deve necessariamente collocarsi a un livello *europeo*. L’Europa, come entità politica, è la grande assente nella discussione pubblica nazionale.

La seconda ragione è che il federalismo rappresenta un modo di rendere coerenti fra di loro due dati della modernità, che per certi versi rappresentano anche dei valori: l’esigenza dell’unità e il fatto della diversità. Questo libretto è un piccolo tentativo di ri-

mettere il treno in corsa e di vedere se un *altro* dibattito è possibile.

Il rispetto dell'unità congiuntamente alla diversità rappresenta probabilmente la sfida più urgente che il XXI secolo ha ereditato da quello appena trascorso: l'unità come ideale, che porti alla convivenza pacifica dei popoli, e la diversità come dato di fatto irriducibile nel determinarne la forma migliore. Quando accade di dover affrontare problemi epocali, il ricorso alla storia può offrire un contributo di una qualche rilevanza. Infatti, la storia può essere vista come un repertorio di soluzioni, più o meno vincenti, a problemi che ricorrono nei secoli, sebbene in forme e modi differenti. Il punto, ovviamente, sta nel capire quali siano gli esempi migliori da cui trarre spunto, dato il proprio contesto di partenza.

Abbiamo parlato dell'esigenza di un *altro* dibattito. Per questa ragione la nostra scelta è ricaduta su un episodio della storia americana – la ratifica della costituzione quasi due secoli e mezzo fa – che riteniamo essere foriero di spunti. Nello specifico, il presente lavoro raccoglie una selezione di testi sulla discussione – a tratti accesa e fortemente polemica – che ebbe luogo in territorio americano, in occasione della ratifica della costituzione dell'erigendo Stato federale. Il dibattito in questione vide contrapporsi due gruppi di persone: da un lato, i *federalist* e, dall'altra, gli *anti-federalist*. Federali-

sti e anti-federalisti rappresentavano a tutti gli effetti due posizioni, che interpretavano il nascente Stato americano a partire da due concezioni diametralmente opposte: i federalisti, sostenitori di un vero e proprio Stato sovrano federale, e gli *anti-federalist*, sostenitori di uno Stato confederale, in cui i singoli Stati americani conservavano la propria sovranità (chiariremo meglio i due termini nel prosieguo).

Come si è detto, le analogie con eventi del passato vengono fatte in base a delle ragioni, che ne giustificano la scelta. Da qui la domanda: perché riferirsi al dibattito americano di più di due secoli fa?

Come abbiamo scritto la coesistenza dell'unità, da un lato, e della diversità, dall'altro, è un vincolo imprescindibile per pensare soluzioni politiche in una società globalizzata come la nostra. Non pensiamo certo che il dibattito americano abbia qualche possibilità di essere ripetuto in Europa nè riteniamo che ci siano personalità del calibro di Hamilton o Madison. Tuttavia gli argomenti sollevati allora possono essere di interesse per discutere delle sorti del Vecchio Continente. Schematicamente, in questa prefazione trattiamo brevemente dei problemi che l'Europa affronta, dei problemi che si impongono nel caso di una soluzione federale e concludiamo con alcune ipotesi di discussione e proposte per una azione politica europea.

Prima di addentrarci nella complessità dei problemi in gioco, è bene sottolineare un aspetto marginale, ma che è utile considerare in sede introduttiva. Questo non è uno scritto accademico. La selezione dei testi e dei temi da trattare sono il frutto di una scelta che è eminentemente politica, mirata, cioè, a mettere in luce non come il mondo è (o era), ma come dovrebbe essere. In questo senso non costituisce in alcun modo uno studio, né storico, né politologico.

Un altro dibattito è possibile

Nelle democrazie il dibattito pubblico assume (o dovrebbe assumere) un ruolo fondamentale. Infatti, vale il detto *words, not swords* (parole non spade). È per questo che per valutare lo stato di salute di una società democratica è utile porsi il problema di *quale dibattito* debba essere possibile. In Italia questo è esacerbato da questioni futili e prive di senso tali per cui le questioni più significative passano in secondo piano o non vengono trattate affatto. Non ci sono, purtroppo, esclusioni: cittadini e politici sono sullo stesso piano. Per esempio, la Costituzione è in un regime di sospensione *sine die* e la sistematica violazione dei diritti umani degli immigrati sembra sia condivisa dai più. Sebbene siamo consapevoli che l'Italia, a parere degli enti di monitoraggio internazionale, costituisce un'eccezione in Europa e tra i

paesi avanzati, riteniamo che l'unica ragione per la quale il paese non cede rapidamente al processo di depauperamento e di sottosviluppo è legato al contesto di riferimento: l'Unione Europea.

La crescente frustrazione e la convinzione che la politica nazionale non sia capace di risolvere alcun problema, che tutto rimarrà come sempre è stato e che nessuna alternativa politica cambierà le sorti del paese sono considerazioni diffuse tra i cittadini italiani. Per questa ragione le scelte politiche si fanno sempre più estreme e facilmente strumentalizzabili da abili demagoghi. Data l'incapacità di analisi da parte della cittadinanza, si ritiene che la soluzione sia un maggiore e non un minore ruolo per lo Stato nazionale. Il tutto è preoccupante, soprattutto in ragione di quanto gli estremismi di destra hanno portato alla storia europea e dell'umanità. Non scriviamo questo nella convinzione che un estremismo di altro genere sia "migliore" o auspicabile, ma perché ci sembra che questo sia l'unico sopravvissuto al ventesimo secolo, almeno al momento.

Ritornando alla questione principale, quanto di più allarmante è che esiste una opinione diffusa sul fatto che il ricorso all'intolleranza sia un'alternativa plausibile, così come la chiusura e la forza. Il numero voti che il Fronte Nazionale francese, la Lega Nord in Italia e persino l'estrema destra in Svizzera hanno recentemente raccolto

non ha precedenti nel secondo dopoguerra. Chi aveva scritto sul progresso inevitabile del genere umano?

Nonostante gli sforzi che questi partiti, laddove al governo, infondono nell'aggravare la crisi culturale, politica, sociale ed economica dei paesi europei, la UE rimane fuori dal dibattito. Tutt'al più l'Unione Europea è chiamata a rispondere di problemi dei quali non è la causa, come è avvenuto recentemente con riguardo all'inflazione o alla crisi delle esportazioni per alcuni dei paesi membri.

Quanto abbiamo scritto ha una semplice conclusione: fino a quando non sarà possibile affrontare i problemi alla sorgente, le frustrazioni dei cittadini continueranno a crescere. I problemi dei paesi europei sono tali che non possa essere pensabile una soluzione che non sia presa "di concerto", ovvero insieme agli altri paesi europei. Riflettiamo per un momento sulle manovre che gli Stati hanno messo in atto per superare la crisi finanziaria iniziata nel 2008. Uno dei paesi più avanzati - secondo alcuni il più avanzato - gli Stati Uniti d'America, ha necessità di concertare le manovre economico-finanziarie con gli altri paesi, specialmente con le autorità monetarie e finanziarie europee. Non è azzardato sostenere che gli staterelli europei dovrebbero fare più di questo e negoziare "alleanze" più strette tra loro. In parte lo hanno fatto ma, probabilmente, non ancora in maniera

del tutto convincente e significativa. Quale è l'urgenza, dunque, del dibattito? È una urgenza per un dibattito che non c'è ancora in Europa. L'urgenza di discutere del futuro degli europei, la necessità di avere gli strumenti adeguati per fare fronte alle emergenze e pianificare uno sviluppo economico e sociale.

Quali problemi e quale soluzione? È la federazione un'opzione valida?

Suggeriamo di fare un passo indietro. Occorre chiarire di quali problemi stiamo parlando e perché il dibattito americano sulla federazione può risultare utile.

Riflettiamo brevemente sui problemi degli Stati europei. Prendiamo lo Stato italiano, come esempio della tragedia che alcuni Stati affrontano – sia chiaro, parliamo delle vite dei cittadini di questi Stati e non della istituzione che, per noi, ha ben poco significato. Per discutere dei problemi principali possiamo usare una tecnica espositiva un poco peculiare. Pensiamo alle sfide, cosiddette, del XXI secolo e cerchiamo di definire come il paese risponde, cioè quali siano le condizioni nelle quali si trova.

Sfida numero 1: economia della conoscenza

Il progresso dell'economia e della società si fonda sulla conoscenza. Sembra quasi, o forse lo è, una condizione scontata. In molti hanno scritto che l'era in cui vivia-

mo è quella della conoscenza, proprio per via del peso che questo elemento ha assunto per la gran parte delle società umane. Alcuni hanno legato l'emergere di questo fattore alle dinamiche accelerate che lo sviluppo scientifico e tecnologico hanno avuto negli ultimi decenni. Si tratta soprattutto delle applicazioni che vi sono state in una serie di discipline come *computer science*, *biotechnology*, *operations management*, *decision making*, *healthcare*, *high-tech*, *investment finance*, *project finance*, *cognitive science*, e molte altre.

Un aspetto positivo di questo sviluppo è che le conoscenze si diffondono piuttosto facilmente e molto più rapidamente che in passato. Un aspetto negativo è invece legato al fatto che ci sono dei vantaggi competitivi da parte degli Stati che sono più attivi in innovazione, ricerca e sviluppo. Se consideriamo i dati sui centri da cui la conoscenza dovrebbe nascere e gli investimenti in ricerca e sviluppo, possiamo classificare, per esempio: (1) Stati Uniti, Germania, Finlandia sono Stati che si sono dotati di infrastrutture per la nascita e lo sviluppo delle conoscenze; (2) Spagna, India e Cina si stanno dotando di queste infrastrutture; (3) Italia e Russia sono Stati che stanno perdendo (il processo è quasi giunto al termine, purtroppo) le infrastrutture; e infine (4) Grecia e Turchia non hanno mai avuto significative infrastrutture per la ricerca.

Questi vantaggi competitivi dovuti ai *first movers* sono da associare ad una circostanza forse poco studiata. Laddove le conoscenze sono lacunose e/o poco diffuse esiste il problema del loro utilizzo. Come spesso si sente ripetere, almeno in Italia, le potenzialità di una Ferrari è più probabile che emergano se un pilota di Formula Uno è alla guida piuttosto che un neo-patentato. Il concetto, per quanto riguarda le conoscenze è molto simile. La diffusione può avvenire ma mancherà il terreno fertile affinché queste si possano sviluppare se lo Stato non ha investito per tempo in una diffusa educazione alla conoscenza, ricerca e innovazione.

È difficile aggiungere altro su questo punto perché riteniamo sia evidente il peso di questo fattore nella vita e nel lavoro di tutti i giorni per milioni di persone. Il politico che non riconosce l'importanza che la conoscenza gioca nelle nostre società ha fallito come uomo prima ancora che come politico perché impedisce ai propri figli di avere un futuro. Questa è la vera sfida: avere il coraggio di investire nello sviluppo della conoscenza.

Sfida numero 2: dimensione dei problemi

La nostra percezione dei problemi è legata all'ambiente nel quale viviamo e lavoriamo. È piuttosto facile confrontarsi quotidianamente o saltuariamente con i problemi di una comunità, di un paesino, una città, una re-

gione. Se si vuole, è anche abbastanza semplice venire a conoscenza delle questioni che lo Stato affronta. La crisi attuale, ad esempio, si manifesta con dei sintomi che sono visibili ai più (indichiamo tra parentesi come il sintomo è percepito): la crescente disoccupazione (locale), la crisi dei mercati finanziari (Stato) che si ripercuote sul sistema bancario (mutui e spese per servizi bancari; locale), inflazione (Stato) e scarso potere d'acquisto dei salari (locale). Tuttavia, questi sono *sintomi*, cioè non definiscono un problema ma ne sono la manifestazione. Individuare ciò che determina i sintomi (*analisi*) è il primo passo, definire una *diagnosi* il secondo. Infine, la *cura*.

Molto spesso l'analisi dei sintomi non viene portata avanti e la diagnosi è definita in relazione alla risposta data in passato allo stesso sintomo. Vi immaginate se un medico diagnosticasse sempre la stessa malattia, diciamo diabete, di fronte a pazienti diversi che presentano lo stesso sintomo, per esempio insufficienza renale? Il paziente che oggi manifesta problemi nel mercato finanziario, difficoltà di allineare salari e inflazione, disoccupazione e molto altro, non è lo stesso di 20 anni fa. Le condizioni che determinano quei problemi sono mutate radicalmente.

Una considerazione che potrebbe aiutare a fare chiarezza è quella di vedere se i problemi (sintomi) sono localizzati o se si manifestano in più aree contemporanea-

mente. Per rendere il discorso più semplice, possiamo rimanere sullo stesso esempio, la crisi economica attuale. È chiaro che i sintomi sono simili in quasi tutti i paesi occidentali, sebbene vi siano differenti accenti. Se i sintomi sono diffusi, probabilmente esiste un livello consone di analisi che non è né lo Stato, né il locale. Questo livello può essere rappresentato, a nostro avviso, dall'associazione degli Stati avanzati, l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE). Questa è una domanda cruciale, quale è l'interlocutore che può rappresentare gli interessi degli europei? Quale interlocutore potrebbe avere accesso ad una serie di variabili che, potenzialmente, potrebbero risolvere i problemi? Questo interlocutore è oggi rappresentato dall'Unione Europea.

La sfida numero 2 può essere sintetizzata nel modo seguente: Cosa possono gli Stati (o le Regioni) di fronte ai problemi economici, sociali, culturali e politici odierni? La risposta è, ahinoi, semplice e unica: nulla. La soluzione di problemi legati all'ambiente, al futuro sostenibile, allo sviluppo economico, alla creazione delle infrastrutture per le conoscenze (sfida 1), al degrado sociale, alla povertà, all'immigrazione e alla emigrazione e molto altro, non è nelle corde dei politici che operano a livello statale. Questi sono problemi globali. Il continente è ciò che più approssima quella dimensione.

Sfida numero 3: cooperazione internazionale (sviluppo e povertà)

Uno degli elementi chiave per comprendere le prospettive che si apriranno in questo secolo è la cooperazione. Noi non siamo in grado di fare previsioni su quanto accadrà nel futuro prossimo ma possiamo azzardare due possibili scenari. Il primo vede un acuirsi delle contrapposizioni tra le diverse fazioni oggi in campo, siano queste religiose, politiche o di altra natura. A nostro avviso, questo porterebbe ad una radicalizzazione delle contrapposizioni e dunque dei conflitti. Alcuni sintomi di questa radicalizzazione, se ci si riflette, paiono già evidenti oggi. All'emergere di potenziali minacce, le risposte del cristianesimo organizzato, così come del neo-liberismo, dello Stato nazionale, sono state dettate da incertezza e paura. Ogni studioso di *decision making* sa bene che l'emozione non è eliminabile dal processo decisionale ma sa altrettanto bene che incertezza e paura sono due fattori che difficilmente aiutano a compiere scelte cosiddette razionali. È così che gli estremismi statalisti, neo-liberisti e cristiani rispondono alle "minacce" dell'emergere di una nuova idea di statualità (per esempio, l'Unione Europea), dell'ampliamento dei mercati, dell'islamismo come alternativa religiosa per una popolazione tradizionalmente cristiana (si vedano i vari casi documentati nelle maggiori città europee). Il primo scenario è dunque uno scenario caratterizzato dalla paura.

Il secondo scenario è invece caratterizzato dall'emergere di nuovi equilibri basati sulle economie oggi emergenti quali Cina, Brasile e India, per esempio. I paesi occidentali non sono preparati a far fronte a nuovi interlocutori e tendono, come spesso e tristemente si nota dalle campagne anti-Cina, a non cercare il dialogo ma imporre la propria prospettiva di paesi politicamente ed economicamente "forti". Il risultato è quello di non rendersi nemmeno conto del *power shift*, cioè dello slittamento di potere, che si verifica nei mercati e nella politica internazionale. Gli Stati europei in particolare hanno difficoltà a ridefinire il proprio ruolo in un mondo che non vede più il vecchio continente come centro politico, economico e culturale. I conflitti latenti ed effettivi tra Stati tenderebbero in questo modo ad aumentare. Il secondo scenario è dunque orientato al caos.

I due scenari non sono alternativi ma possono, così come sembra da quanto si può osservare oggi, verificarsi contemporaneamente. Questo significa che una sfida fondamentale dei prossimi anni è quella di trovare il modo di dialogare con le varie diversità. Per fare in modo che questo accada occorre conoscere, superare in questo modo la paura di ciò che non si conosce e affrontare la necessità del confronto, del dialogo. Delle tre sfide, questa è quella decisiva. Uno degli elementi che troppo spesso è trascurato dal dibattito, scientifico e non, sulla globalizzazione è

proprio questo: l'urgenza di confrontarsi con la diversità. La realtà globale impone un confronto ed una apertura. Questa apertura è ciò che può consentire una comprensione reciproca e l'apprezzamento di quanto è diverso. Ne consegue che, per esempio, il disprezzo con cui molti guardano ai prodotti provenienti da regioni svantaggiate del mondo non aiuta certamente a che una prospettiva di cooperazione emerga. A cosa serve il disprezzo se non a costituire un muro di incomprendimento? Non sarebbe meglio capire cosa accade dall'altra parte del globo e cercare di investire conoscenze, risorse e impegnarsi verso un cambiamento, se è questo che si vuole? A nostro avviso, questo disprezzo e tutto quanto è lontano dall'ottica della cooperazione e del rispetto reciproco sono prospettive indegne. La vera sfida è, dunque, proprio quella di consentire alle varie realtà sociali del pianeta di comunicare più efficacemente. La posta in gioco è troppo alta per poter essere ancora trascurata e tutti auspichiamo che dopo la Cina e l'Oriente sia la volta dell'Africa. Questi processi di sviluppo non "cadono dal cielo" ma sono frutto dell'impegno di molte donne e uomini.

Finiamo questa sezione sulla sfida numero 3 con una domanda semplice ma provocatoria. Quale è il livello istituzionale che potrebbe, meglio di altri, occuparsi di promuovere sviluppo, rispetto della diversità e cooperazione se non una istituzione che abbia già queste caratteristiche?

La federazione nel XXI secolo: esigenze e novità

La questione che si vuole affrontare in questa prefazione dovrebbe essere chiara, a questo punto. È la federazione una soluzione ai problemi dell'Europa? E quale federazione? In questa parte dello scritto è nostra intenzione esaminare sommariamente quali siano i tratti fondamentali di una federazione. I padri fondatori della federazione americana, avevano isolato questi tratti - ancora presenti nella costituzione degli Stati Uniti - come soluzione ad alcuni dei problemi principali del XVIII Secolo.

Hamilton, Jay e Madison, autori dei *Federalist Papers*, distinguono nettamente tra federazione e confederazione. Mentre quest'ultima è, in buona sostanza, un accordo tra Stati sovrani, la prima vede attribuire alcune delle competenze fondamentali dello Stato ad una entità sovrana e super-statale (cioè sovra-ordinata agli Stati). Non vogliamo entrare nella tecnica della definizione delle competenze concorrenti (condivise, entro limiti stabiliti dalla costituzione, tra federazione e Stati federati) o esclusive (cioè di sola competenza della federazione o degli Stati federati) o nel significato degli ordinamenti costituzionali. È invece nostra intenzione comprendere quali siano i tratti di una federazione. Il significato di questa antologia di scritti è proprio questo, quello cioè di riflettere sui temi che erano importanti allora e di valutare se e quanto siano importanti ancora oggi.

Tra i temi fondamentali trattati negli scritti che seguono ci è sembrato che i più importanti fossero quelli relativi a difesa, economia, esercito e ripartizione delle competenze. Il testo offre posizioni a favore e contro la costituzione federale e abbiamo pensato di presentare un breve commento all'inizio di ciascuno degli estratti tematici. Qui di seguito, dunque, per non ripetere quanto già presente nello scritto, abbiamo pensato di indicare alcuni temi del dibattito "storico" e altri che invece rappresentano "novità" per quanto concerne il non esistente dibattito sulla federazione. Questi temi sono difesa, economia, ricerca e innovazione, politica interna e politica estera.

Prima di andare a trattare questi temi singolarmente, vorremmo rivolgere l'attenzione alla questione principale per la quale la federazione è istituita: la pace. Contrariamente a quanto possa emergere dal dibattito di sedicenti federalisti italiani (che, a quanto pare, miscono pure gli autori che citano) il federalismo nasce per unire i popoli sotto una stessa istituzione tale da garantire stabilità e pace tra gli Stati federati. Hamilton è piuttosto chiaro su questo e si esprime molte volte e senza possibilità di fraintendimento. Una delle paure più grandi per i fondatori degli Stati Uniti era quella di ripetere le esperienze europee. Le continue guerre che hanno diviso da sempre i popoli europei hanno spinto i

ribelli della ex-colonia a pensare ad una forma di Stato alternativa a quelle esistenti. Possiamo dire che, con il senno del poi, la storia gli ha dato ragione. Gli europei hanno continuato a guerreggiare per quasi due secoli, fino alla catastrofe della seconda guerra mondiale. Nello stesso arco di tempo, sul territorio americano una sola guerra è stata combattuta.

La seconda fonte relativa al legame tra federazione e pace è Immanuel Kant. Lo scritto *Zum Ewigen Frieden* (Per la Pace Perpetua) estende il contrattualismo di stampo hobbesiano alla comunità di Stati internazionale. Alcuni hanno visto in questo la *teoria* dello Stato federale contrapposta, per così dire, alla *pratica* di Hamilton e compagni. I federalisti europei, movimento nato nel 1943 da una idea di Altiero Spinelli, hanno sapientemente utilizzato la contrapposizione pace-guerra quando “i sei” (Francia, Germania, Italia e Benelux) si accingevano a firmare il trattato CECA prima e CEE ed Euratom poi. Queste istituzioni, sebbene fondate su interessi economici non erano altro che un embrione di federazione, tale da garantire che tra gli Stati europei non ci fosse più guerra. A distanza di 58 anni dalla fondazione della CECA, possiamo sostenere che il sistema ha funzionato. Non siamo degli storici e non sappiamo stimare quale sia il periodo storico nel quale gli Stati europei non siano Stati in guerra tra loro per un periodo co-

sì lungo. Non bisogna essere storici per sapere che la pace tra Stati europei non si regge sulla egemonia di uno Stato sugli altri ma è legata ad accordi volontari. Questo rende unico e di portata storica quanto accade sotto l'ombrello comune dell'Unione Europea.

Tuttavia, a noi pare che la pace sia garantita dai trattati dell'Unione anche se imperfetti. Dunque, ha senso oggi pensare alla federazione come unica istituzione che possa garantire la pace nel continente europeo? Oppure questo problema è superato e occorre concentrare l'attenzione su altro? A noi pare che il cosiddetto "aspetto di valore" del federalismo sia stato recepito dagli accordi internazionali che hanno creato l'Unione Europea. Cerchiamo di essere statistici: quale è la probabilità che la Germania dichiari guerra alla Francia? Quale la probabilità che il Regno Unito attacchi l'arci-nemico Francia? In ragione di questa implausibilità o remota possibilità, se si preferisce, vorremo porre come primo punto nella non-discussione di una federazione europea il fatto che una pace duratura *non* è garantita solo nel caso di una federazione. La pace rimane un aspetto di valore ma, date le condizioni attuali, non l'obiettivo di un eventuale progetto federale.

Difesa

Il problema dello *standing army* è uno dei principali e più dibattuti tra federalisti e anti-federalisti americani.

Si trattava di definire se e come ci dovesse essere un unico esercito comune oppure se ciascuno degli Stati federati dovesse avere un esercito separato.

Il punto centrale di questa discussione è la sovranità in campo militare. È chiaro che fino a quando gli Stati continuano a mantenere la piena disponibilità e comando dell'esercito, quella rimane l'ultima risorsa per dirimere le controversie. Se pensiamo ad uno Stato che non aveva tradizione, veniva dal fallimento dell'esperimento confederale, ex-colonia britannica e pertanto ad elevato rischio di ri-occupazione, si trattava di risolvere due problemi in uno. Primo, evitare le spinte independentiste di ciascuna delle tredici ex-colonie; si trattava, in altri termini, di garantire una unità. Secondo, un esercito comune avrebbe potuto fare fronte in maniera più efficace un eventuale guerra con Stati confinanti o con altre potenze europee.

Questo problema non esiste in Europa. In primo luogo, gli Stati europei condividono un sistema legislativo comune (UE) che impegna risorse in campo economico, sociale e politico. Ribadiamo dunque la nostra idea che non ci sia, in questo momento, nulla che faccia pensare ad una eventuale guerra tra Stati europei.

In secondo luogo, esistono accordi tra gli Stati europei che coordinano le proprie risorse in funzione di obiettivi di "pace" o umanitari condivisi. Gli accordi si estendono a quello che rimane della NATO, sicché esiste un'allean-

za diffusa tra Stati occidentali che garantisce la collaborazione con la potenza militare americana.

In terzo luogo, la guerra oggi ha un'altra faccia. Sebbene i quotidiani ci ricordino spesso (quelli italiani non a sufficienza) quali siano i disastri che la guerra porta con sé, a noi sembra di poter affermare che una guerra tra Stati avanzati economicamente non avrebbe un enorme impiego di risorse umane. La leva obbligatoria è scomparsa non perché i politici abbiano voluto essere magnanimi, la leva è scomparsa perché non ce ne era più l'esigenza. Le innovazioni tecnologiche hanno, in questo campo più che in altri, contribuito ad eliminare alcuni dei fattori tradizionali della guerra.

Più che di *standing armies* si dovrebbe discutere di *standing professionals*. Il punto comunque non rimane aperto: l'esercito non sembra essere un punto fondamentale del dibattito federale. Ci permettiamo di suggerire che, probabilmente, sarebbe più appropriato e significativo se si parlasse di servizi di intelligence comune e di polizia "federale" europea. Questa sarebbe una svolta, soprattutto per talune fattispecie di reati (quali frodi fiscali o riciclaggio di denaro sporco) che, ahinoi, non hanno confini.

Economia

Negli scritti dei *federalist*, l'economia emerge come uno dei fattori fondamentali a favore di una federazione.

Uno Stato federale ha senz'altro più potere contrattuale, in campo internazionale, dei singoli Stati federati. Inoltre, la federazione ha maggiore possibilità di impatto nell'economia e nella società su tutto il territorio di giurisdizione. In sintesi, questi due sono gli elementi principali del dibattito. Gli *anti-federalist* hanno spesso arguito che il Presidente della federazione americana avrebbe avuto un eccessivo potere e qualcuno potrebbe pensare, guardando alla passata amministrazione Bush, che probabilmente non avevano tutti i torti. Per quanto riguarda il nostro discorso tuttavia, questa critica è fin troppo avanzata e si basa sul fatto che ci sia un progetto costituzionale concreto di cui discutere. Nella situazione europea attuale questa non è una opzione, nemmeno ipotetica.

Possiamo dunque limitarci alle questioni economiche tradizionali. Quali sono gli elementi di una politica economica federale che potrebbe essere utili discutere nel caso europeo? Le leve della politica economica, quali moneta, fiscalità e, in generale, politica economica sono importanti ancora oggi. La prima, la moneta, è parzialmente avviata e costituisce un punto solido della politica europea attuale. In un'area, come quella europea, nella quale circa il 70% dei flussi commerciali avvengono tra Stati europei, è indubbio che avere una moneta comune abbia facilitato lo sviluppo, ridotto i costi, sta-

bilizzato i prezzi e creato una stabilità monetaria invidiabile. Ricordiamo che la stabilità monetaria è condizione essenziale affinché si possano valutare gli investimenti nel medio-lungo periodo; se ci si pensa, la ragione è semplice ed è legata al fatto che sia agevole stimare l'investimento futuro: c'è meno rischio e maggiore certezza. Inoltre, e questo vale in particolare per le aree meno avanzate e in maggiore difficoltà (e.g. Italia, Grecia), l'euro ha costituito uno scudo contro le ripetute crisi internazionali. Non abbiamo lo spazio per poter argomentare a fondo questa tesi (e d'altronde non sarebbe appropriato in questo scritto) ma possiamo affermare che un paese con indicatori economici fortemente negativi, come l'Italia, avrebbe dovuto affrontare probabilmente una situazione simile a quella verificatasi in Argentina. È chiaro che questo sarebbe l'effetto di una eventuale uscita dalla moneta unica. Fortunatamente per gli italiani, questo non è previsto dai trattati.

L'area economica comune, al di là della moneta unica, garantisce una serie di sinergie ed economie di scala che favoriscono, direttamente ed indirettamente, tutti i paesi del continente. Il fatto che la Germania abbia, per esempio, in un passato recente avuto una forte crescita nelle esportazioni ha avvantaggiato, in parte, anche le imprese italiane. Il mercato domestico non è più quello statale ma è quello dell'area euro. Un'analisi

attenta dei dati lo rende evidente anche ai non laureati in economia.

La fiscalità è la seconda leva fondamentale di una federazione. Avere una fonte di risorse è una condizione per l'esistenza di un organismo di questo genere. Gli autori dei *Federalist Papers* hanno battuto particolarmente su questo punto. In particolare, le fonti di finanziamento non devono solo esistere ed essere sufficienti a che il sistema funzioni ma devono anche essere introiti *indipendenti* rispetto a quelle degli Stati membri. Nel caso in cui non lo fossero, si sarebbe in una condizione di sudditanza o dominio degli Stati membri. Questa condizione, cioè quella della federazione, è molto simile all'attuale Unione Europea. Un budget federale comporta il potere di imposizione fiscale diretta e non solo indiretta (come nel caso della percentuale sull'imposta sul valore aggiunto, attualmente di competenza della UE). L'unico modo in cui lo Stato federale può mantenere autonomia decisionale e garantire che quanto di propria competenza sia applicato e rispettato in quanto legge della federazione è quello di avere introiti indipendenti dal volere degli Stati membri. Perché è così difficile per l'Unione Europea mantenere "ordine" e rispetto delle regole pattuite (e.g. 3% del rapporto deficit/PIL e altre multe agli Stati)? A nostro parere, questo è il motivo: assenza di autonomia finanziaria. Chiaramente, non

siamo per una maggiore imposizione fiscale, più semplicemente siamo per una sua redistribuzione.

Un'altra ragione a sostegno della fiscalità dello Stato federale è quella dell'entità delle risorse a disposizione e della facilità con cui possano essere utilizzate. Perché paghiamo delle tasse allo Stato italiano, tedesco, francese, ecc. supponendo che le risorse vengano utilizzate almeno in parte per risolvere problemi quali la disoccupazione, la disegualianza sociale, l'inquinamento, e altro, quando è solo ad un livello continentale che questi problemi possono venire affrontati e risolti? Facciamo un esempio semplice. Ipotizziamo che ci sia un disastro naturale e che il Danubio esondi arrecando danni irreparabili alle popolazioni di almeno 3 Stati membri della eventuale federazione. Quali risorse potrebbe mettere a disposizione un governo federale per il ricovero della popolazione e la ricostruzione delle aree investite dalla sciagura? Sicuramente stiamo parlando di risorse molto più significative di quelle dei tre Stati messi insieme. Se poi, volessimo ricordare delle condizioni in cui ancora oggi versano i terremotati in alcune regioni italiane per penuria di risorse, cattiva gestione o altro, potremmo senz'altro convenire che un fondo di intervento federale europeo avrebbe potuto gestire diversamente la sciagura.

La terza leva è quella di una politica economica comune. La moneta, il fisco e la politica economica sono in-

sieme tre leve fondamentali di qualsiasi efficace intervento. Da molte parti sentiamo ripetere che il pensiero di John M. Keynes è morto. Riteniamo che sia morta la sua applicazione a livello di Stato nazionale ma che, come ben hanno sempre compreso i governanti americani, è molto utile a livello federale. Il rischio che i paesi dell'Unione corrono non è quello di perdere potere (questo è già da tempo avvenuto) ma quello di non avere sufficiente coordinamento nelle politiche economiche. Come è possibile coordinare efficientemente 27 o 12 politiche economiche? La maniera più efficace per intervenire è quella di avere un unico centro di potere e questo punto era ben chiaro anche 200 anni fa ai federalisti americani.

Ci sono molti altri aspetti dell'economia di una federazione che potrebbero essere affrontati. Ci limitiamo a citare un ulteriore aspetto macroscopico che non era probabilmente nelle menti dei primi federalisti americani. I mercati sono ormai globali o globalizzati. Questa affermazione è stata ripetuta talmente tante volte da essere diventata banale e scontata. Il problema è infatti un altro: quali sono le implicazioni di avere un mercato globalizzato? Presentiamo un esempio chiarificatore. Recentemente il governo italiano è stato sotto pressione per via del caso Alitalia. Il governo ha tentato ripetutamente e senza successo, alcuni sostengono per incom-

petenza, di “salvare” la compagnia di bandiera attraverso dei finanziamenti pubblici *ad hoc*. I fallimenti del governo non sono stati determinati solamente da incompetenza ma dalla impossibilità che un governo nazionale soccorra una azienda globale, con gli *asset* di Alitalia. Solo la federazione “Unione Europea” avrebbe avuto le risorse per soccorrere l’impresa in fallimento. Non vi siete mai chiesti come mai sia il governo federale americano ad intervenire nei casi in cui le grandi imprese rischiano il fallimento e non lo Stato della California, Michigan, Illinois o altro? Questo è uno dei punti più importanti, a nostro avviso, che dovrebbero entrare in un dibattito europeo sulla federazione: quando le nostre imprese diventano a rischio, non esiste nessuno che possa istituire un *bailout plan*.

Ricerca/innovazione tecnologica

Un fattore fondamentale che non trova alcuna analogia negli scritti dei federalisti americani è quello della ricerca. Le università sono diventate un fenomeno di massa a partire dal secondo dopoguerra e lo studio dell’economia non aveva ancora mostrato quanto questo elemento fosse fondamentale per lo sviluppo economico.

Tuttavia, nonostante questo non fosse un fattore preso in considerazione dai padri fondatori della federazione americana, i dati mostrano che il 90% delle migliori

università del mondo (per ricerca/pubblicazioni e didattica) si trovano negli Stati Uniti e il numero di brevetti che ogni anno sono presentati da ricercatori americani sono superiori a quelli di qualsiasi altro paese sviluppato. Quali sono le circostanze che hanno favorito l'emergere di una economia della conoscenza così avanzata e solida negli USA?

Molte potrebbero essere le risposte ma, per quanto concerne gli osservatori europei, a noi pare che il sistema offra almeno tre vantaggi fondamentali. Il primo è la quantità. Gli Stati Uniti hanno un sistema di università e centri di ricerca che è diffuso per tutto il continente e questo determina l'ampio numero di ricercatori attivi. Maggiore numero di ricercatori equivale, in termini del tutto probabilistici, alla maggiore possibilità che più persone si trovino nel percentile alto della distribuzione di qualità.

Il secondo vantaggio è quello di avere un'unica lingua e pertanto una più semplice diffusione della conoscenza. È molto più semplice per uno studioso americano di Clemson, SC, sapere su cosa fa ricerca il collega di Santa Cruz, CA. E lo è sempre stato, la tecnologia ha solo accelerato e migliorato questo processo di trasferimento. Quando gli europei decideranno a riconoscere che occorre una lingua comune, almeno in campo scientifico? Noi europei abbiamo disimparato i vantaggi di ave-

re una lingua comune... eppure sapevamo usarne una sola un tempo! Ecco, usiamo quella che c'è oggi.

Il terzo vantaggio è legato ai *grant* famosi in tutto il mondo. I progetti di ricerca più importanti sono finanziati dal governo statale, federale o da istituti privati. Questo, da un lato evita che ci siano duplicazioni, posto che una ricerca viene finanziata al prof X e a nessun altro che presenti progetti analoghi. Dall'altro lato, consente agli studiosi di avere risorse ingenti per approfondire e valutare le proprie idee. In Europa si ha qualcosa di simile ma il budget è limitatissimo per poter, anche solo lontanamente, essere paragonabile a quanto accade negli States.

Il sistema così costituito è apprezzabile soprattutto per la dinamicità che ha acquisito negli anni. Non è un mistero che le università americane sono aperte alle migliori menti, contrariamente a quelle europee (per non parlare di quelle italiane, ancora istituzioni medievali).

Se è vero che l'economia della conoscenza è oggi il fattore al quale è legato il futuro della società europea, riteniamo che i vantaggi legati ad una organizzazione della ricerca su basi continentali possa essere una ragione importante per favorire un progetto di Stato unitario. Non siamo in grado di affermare che le sinergie indicate sopra e presenti nel sistema americano possano verificarsi solo in presenza di uno Stato federale. Possiamo

solo sostenere che la dimensione continentale conta e che il progetto per una federazione europea dovrebbe avere quale punto fondamentale quello di garantire un futuro prospero e di sviluppo per i propri cittadini. Questo, come è ormai chiaro, può avvenire solo a fronte di una sapiente politica della ricerca, della innovazione e dello sviluppo delle conoscenze.

Rapporti esterni

L'immagine e l'impatto che un sistema di Stati può avere sull'economia e la politica internazionale è incredibilmente elevato. Nel caso delle 13 colonie americane si trattava di paesi emergenti in un continente in espansione. Questi aspetti sono stati al centro del dibattito per la ratifica della costituzione federale ma difficilmente gli autori dei *Papers* pensavano ad un ruolo così significativo per il proprio paese. Come risulta evidente dalla lettura dei documenti, gli autori erano consapevoli della portata storica di quanto si accingevano a costruire. Tuttavia riteniamo difficile che immaginassero che, nel breve volgere di un solo secolo, quella creazione sarebbe diventata una "potenza" economica e politica. Il secolo appena passato può ben essere definito il "secolo americano", data l'influenza che gli Stati Uniti hanno esercitato.

Oggi siamo in grado di fare tesoro di quella esperienza e comprendere che una federazione tra Stati avanza-

ti, cioè tra ex-potenze coloniali europee, avrebbe senza ombra di dubbio una portata storica senza paragoni nella storia umana. Abbiamo una idea, seppure pallida, di cosa un evento del genere potrebbe significare se osserviamo il ruolo che la moneta unica, l'euro, si è ritagliato in poco meno di dieci anni. Possiamo inoltre osservare che la combinazione di euro, politica commerciale comune, aiuti umanitari e cooperazione allo sviluppo, finanziamento delle aree disagiate interne, unificazione dei mercati e prime avvisaglie di una politica estera comune hanno creato un ruolo inaspettato per l'Unione Europea: quello di mediatore e interlocutore credibile a livello internazionale. Tuttavia questo non è nulla rispetto al ruolo che una federazione potrebbe giocare in ambito internazionale. Sotto molti aspetti, la storia dell'umanità cambierebbe ancora una volta. Hanno gli europei il coraggio di fare del XXI secolo un altro "secolo europeo"? O dovremo aspettare ancora altri cento anni o forse di più?

Un altro aspetto interessante legato alla federazione è quello dei processi imitativi che questa potrebbe scatenare. Alla federazione americana ne sono succedute varie altre, come India, Australia, Germania, Austria, Belgio e molti altri. L'imitazione è un processo molto diffuso e utile, sotto il profilo evolutivo per i primati in generale e per gli esseri umani in particolare. I processi

imitativi che potrebbero essere legati alla evoluzione di una federazione europea sarebbero sicuramente molto più significativi perché il mondo intero ne potrebbe beneficiare. Molte associazioni tra Stati – Mercosur, NAFTA, ANZCERTA, per esempio – hanno preso come esempio e sono nate in ragione di quanto avveniva in Europa. Non è da escludere affatto che una federazione avrebbe effetti simili, sviluppando un contesto di relazioni internazionali basato sul dialogo tra federazioni di Stati, rappresentative di una molteplicità di soggetti che non avrebbe precedenti. Intendiamo con questo che qualora nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite fossero presenti le federazioni, il numero di cittadini rappresentati sarebbe senza dubbio superiore rispetto a quanto avviene oggi. Chiaramente, stiamo speculando su di uno scenario che nessuno di noi riuscirà mai a vivere.

Esiste tuttavia un aspetto che raramente viene considerato quando si discute degli aspetti esterni della federazione. Per i primi federalisti questo non costituiva un problema e per i federalisti contemporanei sembra che il problema non esista. I popoli europei hanno contribuito enormemente allo sviluppo della conoscenza e allo sviluppo della modernità così come oggi la conosciamo. Altrettanto, non è possibile negare che il contributo si è espanso anche in termini di guerre e devastazioni di cui gli europei sono stati i principali artefici.

Cosa potrebbe garantire che il potere nelle mani di una eventuale federazione europea sia usato saggiamente? Quali sono i modi per impedire ulteriori tragedie causate dal desiderio di conquista degli europei? Questo aspetto è stato spesso trascurato ma noi riteniamo che debba essere accuratamente analizzato e considerato per il benessere degli europei e di tutti i cittadini del mondo. Non è questo forse un altro aspetto direttamente connesso con la sfida numero 3 (cooperazione internazionale)?

Conclusioni

Secondo quanto abbiamo scritto, si presentano tre sfide (conoscenza, dimensione dei problemi e cooperazione) e una serie di problemi connessi alla costituzione di uno Stato federale in Europa. La questione che rimane aperta è in che modo e se una federazione europea sia in grado di contribuire alla soluzione di queste tre sfide.

La sezione precedente presenta alcune delle questioni che un eventuale dibattito sulla costituzione di uno Stato federale dovrebbe comportare. Alcuni di questi punti fanno parte del dibattito “storico” sulla federazione. Nello specifico, (1) gli aspetti economici (fisco, politica economica e moneta), (2) la politica interna (pace), e (3) la difesa fanno parte del dibattito “storico” sulla plausibili-

tà o meno di una federazione. Invece (a) ricerca e sviluppo tecnologico, (b) confronto tra dimensione delle imprese, mercati e istituzioni, (c) rapporti esterni (imitazione del processo e ruolo internazionale) e (d) irrilevanza della determinante interna (pace) sono aspetti del tutto nuovi. Stiamo ovviamente semplificando un discorso molto complesso posto che i primi tre aspetti citati, quelli storici, non sono affatto simili nella sostanza a quanto veniva discusso in America. Solo la forma è simile, nel senso che il tema è lo stesso. Inoltre, l'integrazione dei "nuovi" con i "vecchi" temi è probabile che definisca un qualcosa di totalmente nuovo. Per esempio, a noi appare evidente che una politica economica debba essere integrata a quella della ricerca e sviluppo tecnologico in maniera molto più avanzata di quanto è oggi possibile trovare negli Stati nazionali. Occorre, in altre parole, fare in modo che la conoscenza diventi parte dell'economia della federazione.

Questo ultimo esempio porta direttamente a discutere delle tre sfide e della federazione. Sotto tutti e tre i profili riteniamo di aver presentato un quadro che lascia pochi dubbi. Sebbene non sia possibile stabilire quale sia il contributo di una federazione in relazione alle tre sfide, possiamo però affermare che questa sia senz'altro più adeguata degli attuali Stati nazionali e delle attuali istituzioni internazionali (e.g. Unione Europea).

Un'ultima nota conclusiva va aggiunta. Da quanto scritto fino ad ora emerge che la discussione su di una federazione europea è indispensabile. Nonostante dati e argomenti sostengano una sua costituzione o almeno un dibattito su questa opzione, non pare che questo sia all'ordine del giorno. Al contrario, e con sempre maggiore frequenza, a noi pare di percepire uno sconforto generale intorno al progetto di unione degli Stati europei. Speriamo che questo sconforto sia sostituito presto da una rinnovata spinta verso la cooperazione, il benessere e lo sviluppo. Tuttavia questo non può avvenire se gli obiettivi non sono condivisi dalla maggior parte dei cittadini europei o da un gruppo "illuminato" di questi che possa riavviare il dibattito.

Non siamo sicuri che il termine federazione possa essere in grado di rappresentare adeguatamente un sistema di cooperazione e sviluppo capace di affrontare e risolvere le sfide di cui abbiamo parlato. Dunque, si chiami il progetto come meglio si ritiene ma ciò di cui abbiamo bisogno è di un governo europeo indipendente da interessi di parte che sia in grado di gestire e sviluppare la conoscenza, affrontare i problemi con una dimensione consona e avviare rapporti stabili di cooperazione e benessere con gli altri paesi.

Bibliografia consultata e approfondimenti

Banca d'Italia 2006. Household Income and Wealth in 2004. *Supplements to the Statistical Bulletin*, Year XVI (7).

Brüß J. 2008. Experiences of discrimination reported by Turkish, Moroccan and Bangladeshi Muslims in three European cities. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 34(6): 875-894.

Caritas 2005. *Immigrazione. Dossier statistico 2005. XV Rapporto sull'immigrazione*. Roma: IDOS.

Economist 2006. Sing a song of Xenophobia. *The Economist*, August 21st. Retrieved online 01/03/2009 17:27 PM (central US time) at

http://www.economist.com/world/europe/display-story.cfm?story_id=7855542

Economist 2008. Rome v Roma. *The Economist*, May 22nd. Retrieved online 01/03/2009 17:32 PM (central US time) at

http://www.economist.com/world/europe/display-story.cfm?story_id=11412932

European Commission 2008. Report on Equality between Women and Men. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Luxembourg: European Communities.

European Commission against Racism and Intoleran-

ce 2008. “Statement of the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) on recent events affecting Roma and immigrants in Italy.” Adopted on June 20th 2008 at ECRI’s 46th plenary meeting. retrieved online 01/03/2009 17:50

http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1-ECRI/5-Current_events/53-eng_20_06_2008.asp#TopOfPage

European Union Agency for Fundamental Rights 2008. *Annual Report*. Bruxelles: European Communities (TK-AG-08-001-EN-C).

Hutton W. 2003. *Europa vs. USA. Perché la nostra economia è più efficiente e la nostra società più equa*. Roma: Fazi.

Istat 2007a. *La popolazione straniera regolarmente presente in Italia*. 1° gennaio 2006. Popolazione: Nota Informativa. Roma: Istat.

Istat 2007b. *La famiglia in Italia*. Dossier Statistico. Roma: Istat.

Krugman P. 2004. *La deriva americana*. Bari: Laterza.

Putnam R. 1994. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Cambridge: Cambridge University Press.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division 2007. World Population Prospects: The 2006 Revision, Highlights. *Working Paper* ESA/P/WP.202.

Reich R.B. 2004. *Perché i liberal vinceranno ancora*. Roma: Fazi.

Reid T.R. 2004. *The United States of Europe. The New Superpower and the End of American Supremacy*. New York: Penguin.

Rifkin J. 2004. *Il sogno europeo*. Milano: Mondadori.

Nota al testo

Le pagine che seguono contengono una selezione ragionata di testi pubblicati intorno al 1786-1787 da sostenitori e detrattori della costituzione federale americana. I primi sono noti come Federalist Papers e i secondi come Anti-Federalists.

I testi riguardano quattro aree particolarmente rilevanti: la natura del potere centrale, la tassazione, la suddivisione delle competenze e l'esercito comune. Quanto segue non riproduce la versione integrale degli scritti in questione ma presenta una selezione di temi, pubblicati in date differenti, ma relativi allo stesso argomento. Infine, per ciascuna delle quattro aree di interesse presentiamo le posizioni di entrambe le fazioni.

Senza avere la pretesa di esaurire il tema, ciascuno dei quattro temi è preceduto da poche pagine di commento. Questo dovrebbe essere utile, speriamo, a suggerire alcuni spunti di riflessione e chiavi di lettura di quanto segue.

Buona lettura!

Capitolo I

Dibattito sul potere centrale e sulla natura dell'unione

L'oggetto del dibattito di questo capitolo è il governo centrale dell'Unione. Quale tipo di potere si dovrebbe assegnare al governo centrale del nascente Stato americano? Quali prerogative rispetto agli Stati membri? A che cosa devono rinunciare i singoli Stati? A che cosa deve rinunciare l'Unione? Abbiamo scelto questo come tema di apertura del dibattito, perché rappresenta certamente uno dei punti di maggior importanza, sia per la storia americana e sia anche per le vicende europee di oggi. Dal momento che il processo costitutivo americano, come quello europeo, non ha tanto a che fare con persone, ma con Stati sovrani e autonomi, come può essere descritta la fase di delegazione della sovranità – parziale o meno – delle parti verso il tutto?

La soluzione che verrà discussa nei passaggi che vi proponiamo ha a che fare direttamente con la descrizione di che cosa sia uno Stato federale. Per questo motivo abbiamo ritenuto iniziare proprio da quello che ci è sembrato essere una introduzione al tema, in modo da consentire al lettore di orientarsi meglio all'interno dei successivi dibattiti.

Il problema in gioco, come è stato anticipato, riguarda la natura del futuro governo americano. Nello specifico, il dibattito nasce attorno al timore – riconosciuto da entrambe le parti – che un governo nazionale centrale possa a lungo andare trasformarsi in una specie di “super-governo” o, se si preferisce, in un grande Leviatano continentale. Nell’economia del dibattito, questo punto, cioè il fatto che un super-Stato americano potesse costituire realmente un problema, è il punto di convergenza, su cui si articola la materia del contendere. Entrambi ritengono che questa opzione sia da scartare come non desiderabile. A dividere i due gruppi sono ovviamente gli strumenti per evitarla. Da un lato, gli anti-federalisti ritengono che una confederazione possa essere più efficace per gestire il pericolo di una deriva dittatoriale. Dall’altro lato, i federalisti che propongo nei passi che presentiamo una fra le più significative innovazioni istituzionali che il mondo moderno abbia mai avuto: lo Stato federale. Vediamo ora nel dettaglio i due argomenti.

Spesse volte, anche nel dibattito europeo, sentiamo dire che la dimensione di uno Stato può impedire il corretto funzionamento della democrazia. Ovviamente, per “dimensione” intendiamo la pervasività che i poteri di questo ipotetico Stato hanno rispetto alle realtà locali e, in ultima istanza, rispetto ai cittadini. Già Rousseau

aveva osservato come la democrazia funzioni meglio – e per certi versi, funzioni solo – in comunità molto ristrette. Pertanto, le perplessità che un disegno istituzionale simile ha rispetto ad aree continentali, come l'Europa e il Nord America, paiono quanto meno legittime. Questa è sostanzialmente l'obiezione sollevata dagli anti-federalisti. Per semplificare, il pericolo è quello di trasformare, come abbiamo già anticipato, l'Unione in una sorta di immenso Leviatano con potere assoluto sia sulle persone che sulle singole comunità. Torna qui l'obiezione che ritroveremo nel caso nel capitolo dedicato all'"esercito permanente: se deleghiamo il potere di governare un territorio così vasto a una singola istituzione, come può essere l'Unione, ne consegue che una sparuta aristocrazia potrebbe prendere il sopravvento e, così facendo, avrebbe in mano i destini di tutta la nazione americana (o europea, se portiamo avanti l'analogia).

Sul campo avverso, i federalisti hanno ben presente che l'obiezione ha un qualche fondamento di verità. Per superarla, propongono di strutturare il parlamento dell'Unione in modo da avere due camere aventi altrettante forme rappresentative. Così, nella House of Representatives sarà rappresentato tutto il popolo americano. In questo modo, l'interesse dell'intera Unione verrà rappresentato secondo il principio generale *one man*,

one vote (una testa, un voto). Questo garantisce, ovviamente, che ciascun cittadino sia rappresentato, indipendentemente dal suo Stato di origine. Nel Senato, invece, ad essere rappresentati saranno direttamente i singoli Stati. In questo modo, ciascuna delle due camere costituirà una sorta di contrappeso fra l'interesse generale dell'Unione e quello dei singoli Stati membri e dei cittadini.

Prima di lasciare il lettore ai brani che seguono è utile sottolineare un punto di contatto di questo discorso con il contesto europeo di oggi. Spesse volte il federalismo viene visto – non senza ovviamente una buona dose di ignoranza e superficialità – come uno strumento per dividere. La maggior parte delle persone in Italia intendono il federalismo come un sinonimo di secessione o autonomismo. In realtà, come dimostra il dibattito che segue, il sistema federale americano nasce esattamente a partire dall'esigenza di tenere insieme realtà sostanzialmente diverse. Se avete sempre creduto al binomio secessione-federalismo, quanto segue vi sorprenderà non poco.

FEDERALISTI: SAGGIO N. 67

La nostra attenzione si soffermerà ora sulla formazione dell'esecutivo nella nuova forma di governo delineata dalla Costituzione in esame.

Nessuna altra parte del sistema presenta maggiori difficoltà di organizzazione di questa e nessuna, forse, è stata oggetto di discussioni così faziose e così poco costruttive.

A tal proposito gli oppositori della Costituzione sembrano darsi gran pena per evidenziare il loro talento nell'arte del fraintendere. Facendo leva sull'avversione del popolo per la monarchia, hanno tentato di far convergere tutte le invidie e le ansie dei cittadini contro la figura del Presidente degli Stati Uniti, delineata dalla nuova Costituzione, non solo come embrione ma come matura progenie di quel detestato genitore. Pur di stabilire questa presunta somiglianza non si sono fatti neppure problemi a inventarne di nuovi e senza alcun significato. Ad esempio, i poteri del magistrato, in alcuni casi maggiori in altri casi i minori di quelli di un governatore di New York, sono stati ingigantiti fino a diventare addirittura superiori ai poteri di un re. I poteri che gli sono stati conferiti oltrepassano per dignità e magnificenza quelli di un sovrano della Gran Bretagna. Egli è stato raffigurato ai nostri occhi con uno scintillante diadema sulla fronte e con un manto imperiale di porpora, seduto su un tro-

no, circondato da lacché e cortigiane mentre concede udienza a delegati di potentati stranieri, in tutto lo sdegnoso sfarzo della regalità. Sono state perfino richiamate immagini di dispotismo e dissolutezza asiatica a coronamento di una scena tanto eccessiva. Siamo stati preparati a tremare davanti ai volti spietati dei suoi scagnozzi assassini e ad arrossire davanti ai misteri svelati del futuro harem presidenziale.

Tentativi così stravaganti come questi di alterazione, o meglio di trasfigurazione della realtà, rendono necessario svolgere un'analisi accurata della vera natura e forma di questa figura istituzionale al fine di accertare il vero aspetto e le caratteristiche autentiche del suo potere e al contempo smascherare la falsità e mostrare l'assurdità delle ingannevoli somiglianze propagate in modo così insidioso e insistente.

Sarebbe uno sforzo arduo, per chiunque svolgesse questo compito, considerare con moderazione o trattare con serietà gli artifici, deboli quanto malvagi, inventati per fuorviare l'opinione pubblica in merito alla questione. Essi eccedono così tanto nella loro faziosità, che perfino nel più leale e tollerante dei temperamenti, forzano i sentimenti che favoriscono una interpretazione indulgente della condotta degli avversari politici per far sorgere un'indignazione spontanea e incondizionata. È impossibile non accusarli di deliberata impostura e d'in-

ganno di fronte alla grossolana falsità di assimilare un sovrano della Gran Bretagna a un magistrato che presenti le caratteristiche attribuite al presidente degli Stati Uniti. È ancora più difficile trattenersi dal sostenere quell'accusa di fronte agli espedienti sconsiderati e spudorati adottati per sostenere questo tentativo.

In un esempio che riporto come saggio dello spirito generale, la temerarietà si è spinta così oltre da attribuire al presidente degli Stati Uniti un potere che dagli atti riportati è invece esplicitamente conferito agli organi esecutivi dei singoli Stati. Mi riferisco al potere di colmare eventuali posti vacanti al Senato.

Questo audace esperimento sulla capacità di discernimento dei suoi concittadini è stato compiuto da uno saggista che, qualunque sia il suo merito reale, ha ricevuto considerevoli applausi dal suo partito e, partendo da presupposti falsi e infondati, ha elaborato una serie di considerazioni altrettanto false e infondate. Mettiamo ora a confronto con la prova dei fatti e lasciamo che giustifichi le proprie affermazioni, se ne è capace, o che attenui la vergognosa offesa che uno ha compiuto contro i principi della verità e le regole che si addicono a una leale dialettica politica.

Il secondo comma della seconda sezione del secondo articolo conferisce al Presidente degli Stati Uniti il potere "di nominare, su parere e con il consenso del Senato,

di designare ambasciatori, ministri e consoli, i giudici della Corte Suprema e tutti gli altri funzionari degli Stati Uniti, la cui nomina non sia altrimenti disposta dalla Costituzione e che debba essere stabilita con apposita legge.” Subito dopo questo comma ne segue un altro che afferma: “Il Presidente avrà il potere di assegnare tutte le cariche che si rendessero vacanti negli intervalli tra una sessione e l’altra del Senato, mediante mandati provvisori, che avranno validità fino al termine della sessione successiva”. Da quest’ultima disposizione si è dedotto erroneamente che il Presidente abbia il potere di colmare le cariche vacanti al Senato. Basterà prestare la minima attenzione alla correlazione dei commi e al chiaro significato dei termini per convincerci che questa deduzione non è affatto plausibile.

È evidente che il primo dei due commi si limita solamente a dettare le disposizioni per la designazione dei funzionari, “la cui nomina non sia altrimenti disposta dalla Costituzione e che debba essere stabilita con apposita legge”. Ciò ovviamente non può estendersi ai senatori, la cui nomina è disposta diversamente dalla Costituzione e chi è nominato secondo disposizioni della Costituzione non avrà bisogno di una futura designazione mediante una legge. Questa posizione è difficilmente controvertibile.

Non è plausibile, in maniera altrettanto chiara, che il

secondo dei due commi comprenda nel suo significato anche il potere di assegnare incarichi vacanti al Senato per le ragioni di seguito addotte.

Primo. La relazione tra questo comma e l'altro, che stabilisce le modalità generali di designazione dei funzionari degli Stati Uniti, denota che esso non è altro che un'integrazione del primo, poiché intende stabilire un metodo ausiliare di nomina nei casi in cui il metodo generale si rivelasse inadeguato. Ordinariamente il potere di nomina è assegnato congiuntamente al Presidente e al Senato e può, di conseguenza, essere esercitato solo durante la sessione del Senato. Visto che, però, sarebbe improprio obbligare quest'organo a rimanere continuamente in sessione per la nomina dei funzionari e visto che negli intervalli di sessione potrebbero rimanere vacanti delle cariche, che potrebbero essere necessarie per svolgere le funzioni pubbliche senza ritardi, il comma successivo intende chiaramente autorizzare il Presidente a fare nomine, da solo, "durante gli intervalli di sessione del Senato, mediante mandati provvisori, che avranno validità fino al termine della sessione successiva".

Secondo. Se questo comma va considerato come un'integrazione di quello precedente gli incarichi vacanti di cui parla devono essere messi in relazione con i "funzionari" descritti nel primo comma, il quale, come abbiamo visto, esclude i membri del Senato.

Terzo. Il periodo in cui esercitare tale potere, ossia “durante gli intervalli delle sessioni del Senato”, nonché la durata delle nomine, “fino al termine della sessione successiva” di quell’organo, concorrono a delucidare il senso del mandato. Se esso, infatti, avesse voluto comprendere i senatori, avrebbe naturalmente fatto riferimento al potere temporaneo di colmare incarichi vacanti durante gli intervalli degli organi legislativi dello Stato, che hanno il compito di conferire nomine permanenti, piuttosto che negli intervalli del Senato nazionale, che non ha il compito di conferire tali nomine. Esso inoltre avrebbe esteso la durata del mandato dei senatori provvisori fino alla sessione successiva degli organi legislativi, in rappresentanza dei quali si erano verificati gli incarichi vacanti, invece di far cessare il loro mandato alla fine della seguente sessione del Senato nazionale. Le condizioni dell’organo autorizzato a conferire nomine permanenti avrebbero certamente determinato la modifica di un potere relativo alla designazione dei mandati temporanei; dal momento che l’organo in questione è il Senato nazionale, la cui situazione è contemplata specificatamente nel comma su cui si basa la proposta in esame, i posti vacanti ai quali si allude possono solo essere considerati in riferimento a quei funzionari che il Senato nomina congiuntamente con il Presidente.

Infine, il primo e il secondo comma della terza sezione del primo articolo non solo ovviano a qualsiasi possibilità di dubbio, ma demoliscono ogni pretesto di equivoco. Il primo stabilisce che “il Senato degli Stati Uniti sarà composto da due senatori di ciascuno Stato, scelti dagli organi legislativi locali per la durata di sei anni” e il secondo aggiunge che “qualora nell’intervallo tra le sessioni degli organi legislativi di uno qualunque degli Stati, in seguito a dimissioni o per altra causa qualsiasi, alcuni seggi rimangono vacanti, l’esecutivo di quello Stato potrà procedere a nomine provvisorie fino alla seguente sessione degli organi legislativi che assegneranno i seggi vacanti.” Con questa disposizione viene conferito in termini inequivocabili agli organi esecutivi degli Stati il potere di assegnare gli eventuali posti vacanti al Senato mediante nomine temporanee. Ciò non solo invalida l’ipotesi che il comma preso prima in esame conferisse tale potere al Presidente degli Stati Uniti, ma dimostra anche che tale congettura, priva perfino del merito della plausibilità, trae origine dalla volontà di ingannare il popolo; l’inganno è troppo evidente per essere celato dai sofismi e troppo grave per essere attenuato dall’ipocrisia.

Mi sono preso la briga di scegliere quest’esempio di travisamento della realtà e di metterlo pienamente in luce per fornire una prova oggettiva degli ingiustificabili artifici messi in atto per impedire il formarsi di un giudi-

zio onesto e imparziale dei reali meriti della Costituzione sottoposta alla riflessione del popolo. Né ho avuto remore, davanti a un caso così evidente, a esprimermi con l'asprezza propria del disappunto, poco congeniale allo spirito generale di questi saggi. Non esito a rimettere la questione al giudizio di qualsiasi onesto e leale avversario della forma di governo proposta, ovvero se mai il linguaggio possa tingersi di epiteti troppo veementi di fronte al tentativo tanto vergognoso e corrotto di approfittare dei cittadini americani.

FEDERALISTI: SAGGIO N. 10

Un altro punto di differenziazione tra una repubblica e una democrazia è il maggior numero di cittadini e la maggiore estensione di territorio che un governo repubblicano potrebbe avere rispetto a uno democratico: questa condizione rende le unioni faziose meno temibili nel primo che nel secondo caso. Più piccola è la società e minori saranno probabilmente i partiti e gli interessi contraddistinti che la compongono; minori sono i partiti e gli interessi contraddistinti e più frequentemente si potrà formare una maggioranza appartenente allo stesso partito; minore è il numero di individui che compongono una maggioranza, più ristretta l'area in cui opera-

no e più facilmente essi potranno accordarsi per attuare eventuali piani oppressivi.

In un'area più ampia ci sarà una maggiore varietà di partiti e di interessi; ci saranno meno probabilità che una maggioranza omogenea trovi un interesse comune per violare i diritti degli altri cittadini; oppure, qualora tale interesse ci fosse, sarebbe più difficile, per tutti coloro che ne partecipano, scoprire la propria forza e agire all'unisono gli uni con gli altri. In aggiunta agli altri ostacoli, si potrebbe notare che laddove c'è consapevolezza che vi siano propositi ingiusti e disonorevoli, la diffidenza reciproca attua un controllo sulla comunicazione che aumenta all'aumentare del numero di persone di cui è necessaria la complicità.

Quanto al controllo delle tendenze faziose, da queste considerazioni emerge chiaramente che l'Unione gode, rispetto agli Stati che la compongono, dello stesso vantaggio che una grande repubblica può vantare rispetto a una repubblica più piccola e rispetto a una democrazia. Il vantaggio consiste forse nella possibilità di ricorrere a dei rappresentanti le cui idee illuminate e i cui sentimenti virtuosi li rendano superiori ai pregiudizi e ai complotti locali? È innegabile che i rappresentanti dell'Unione hanno maggiori probabilità di soddisfare questi requisiti. Il vantaggio consisterà forse nella maggiore garanzia di sicurezza offerta da una più ampia varietà di

partiti rispetto all'eventualità che un partito qualsiasi diventi il più numeroso e opprime gli altri? L'aumento della varietà dei partiti, inclusi nell'Unione, procede di pari passo con l'aumento della sicurezza. Il vantaggio consisterà forse nel maggior numero di ostacoli che si opporrebbero all'accordo e alla realizzazione delle brame segrete di una maggioranza ingiusta e faziosa? Anche in questo caso, l'ampiezza dell'Unione offre il vantaggio più evidente.

FEDERALISTI: SAGGIO N. 39

Al fine di appurare la vera natura del governo è possibile esaminarlo in relazione ai principi sui quali si costituirà, alle fonti dalle quali derivano i suoi poteri ordinari, al funzionamento dei suddetti poteri, alla loro estensione e all'autorità che consentirà l'introduzione di futuri cambiamenti nel sistema di governo.

In merito alla prima relazione è chiaro che, da una parte, la Costituzione si fonda sull'assenso e sulla ratifica del popolo americano, espresso mediante deputati eletti per questo fine specifico. Tuttavia, d'altra parte, tale assenso e ratifica devono essere espressi dal popolo, non come insieme d'individui che compongono un'intera nazione, ma come componenti dei diversi Stati indi-

pendenti ai quali essi rispettivamente appartengono. Sono necessari l'assenso e la ratifica dei diversi Stati, derivanti dall'autorità suprema di ogni Stato, ossia, l'autorità del popolo stesso. L'atto che istituisce la Costituzione sarà quindi un atto non di carattere nazionale, ma federale.

Che si tratti di un atto federale e non nazionale, così come i termini sono intesi dagli oppositori, e che sia l'atto di un popolo, che forma tanti Stati indipendenti e non un unico Stato nazionale, è evidente da quest'unica considerazione: esso non è il risultato né di una maggioranza del popolo dell'Unione, né di una maggioranza di Stati. Esso deve essere il risultato del consenso unanime dei vari Stati che compongono l'Unione e differisce dal consenso ordinario niente altro che nel modo in cui è espresso, ossia, non dall'autorità legislativa ma dal popolo stesso. Se in questa fase il popolo fosse considerato come facente parte di una sola nazione, la volontà espressa dalla maggioranza dell'intera popolazione degli Stati Uniti sottometterebbe anche la minoranza, allo stesso modo in cui all'interno di ogni Stato la maggioranza sottomette la minoranza. La volontà della maggioranza sarebbe, inoltre, determinata da un confronto dei voti individuali oppure prendendo in considerazione la volontà della maggioranza degli Stati come conferma della volontà della maggioranza del popolo degli Stati

Uniti. Nessuna di queste due norme è stata invece adottata. Ogni Stato, nel procedimento di ratifica della Costituzione, è considerato un organismo sovrano, indipendente da tutti gli altri, e che si sottomette solo per un proprio atto volontario. Stando così i rapporti, la nuova Costituzione, qualora sia istituita, sarà una costituzione federale e non nazionale.

La successiva relazione considera le fonti dalle quali derivano i poteri ordinari del governo. La Camera dei Rappresentanti trae i suoi poteri dal popolo americano, che vi sarà rappresentato secondo la stessa proporzione e sulla base dello stesso principio adottati negli organi legislativi di quel particolare Stato. Fino a questo punto il governo delineato è di tipo nazionale e non federale. Il Senato, d'altra parte, trae i suoi poteri dagli Stati, in quanto società politiche coeguali, e saranno rappresentati in Senato secondo un principio di uguaglianza, così come avviene oggi nell'attuale Congresso. Fin qui il governo è, quindi, federale e non nazionale. Il potere esecutivo deriva da una fonte assai composita. L'elezione diretta del Presidente deve essere effettuata dagli Stati nel loro carattere politico. I voti a loro destinati sono suddivisi secondo una proporzione complessa che li considera in parte come società distinte ed eguali, in parte come membri ineguali della stessa società. L'elezione finale deve essere compiuta da quel ramo dell'assemblea legis-

lativa composta da rappresentanti nazionali; che, tuttavia, in questo particolare atto devono essere considerati come singoli delegati, provenienti da tanti organismi politici distinti ed eguali tra loro. Sotto quest'aspetto il governo si presenta con caratteristiche miste, in ugual misura federali e nazionali.

Quanto all'azione del governo, la differenza tra un governo federale e uno nazionale dovrebbe consistere in questo: nel primo i poteri operano sugli organi politici che compongono la Confederazione nell'ambito delle loro capacità politiche; nel secondo, operano su tutti i cittadini che compongono la nazione nell'ambito delle loro capacità individuali. Seguendo quest'analisi la Costituzione assume una carattere nazionale e non federale, sebbene non così pienamente come si è creduto. In alcuni casi, in particolare nei processi inerenti delle controversie tra gli Stati, questi ultimi devono essere considerati e processati solo in base alle loro capacità collettive e politiche. Dall'analisi svolta finora sembra che l'aspetto nazionale del governo, sotto questo punto di vista, sia alterato solo da alcuni elementi di natura federale. Tuttavia quest'imperfezione appare inevitabile qualunque progetto si consideri. Nei suoi procedimenti ordinari e più essenziali l'azione del governo sui cittadini, nell'ambito delle loro capacità individuali, potrebbe designare, nell'insieme e sotto questo punto di vista, un governo nazionale.

Se il governo si configura come nazionale in rapporto all'esercizio dei suoi poteri, esso muta di nuovo il suo aspetto allorché lo consideriamo in relazione all'estensione dei suoi poteri. Il concetto di governo nazionale implica non solo un'autorità sui singoli cittadini, ma una forma indefinita di supremazia su tutte le persone e le cose fintantoché essi sono oggetti di un governo legittimo. In un popolo riunito in una nazione, tale supremazia è conferita pienamente all'assemblea legislativa nazionale. Tra comunità unite per scopi particolari essa è affidata in parte all'assemblea legislativa nazionale e in parte a quella municipale. Nel primo caso tutte le autorità locali sono subordinate a quella suprema e possono essere controllate, guidate o abolite secondo la propria volontà. Nel secondo caso le autorità locali o municipali costituiscono porzioni distinte e indipendenti di tale supremazia; non sono soggette, nell'ambito delle loro rispettive sfere di competenza, all'autorità generale, più di quanto l'autorità generale lo sia nei loro confronti, entro la propria sfera di competenza. Tenendo conto di questa relazione, quindi, la forma di governo proposta non può essere reputata di tipo nazionale: la sua autorità, infatti, si estende solo a una serie limitata e determinata di oggetti e lascia ai diversi Stati una sovranità residua e inviolabile in tutti gli altri settori. È vero che in controversie relative ai limiti delle due rispettive giuri-

sdizioni, il tribunale chiamato a prendere l'ultima decisione deve essere istituito sotto l'egida del governo generale, ma questo non compromette il principio della questione in esame. La decisione deve essere imparziale, in accordo con i dettami della Costituzione, e si devono assumere tutte le precauzioni ordinarie e più efficaci per garantire l'imparzialità. Il ricorso a tale tribunale è chiaramente essenziale per evitare un ricorso alle armi e una dissoluzione dell'accordo. Inoltre, non è possibile contestare l'idea che esso debba essere istituito dal governo generale e non dai governi locali, o meglio, che solo il primo possa istituirlo in tutta sicurezza.

FEDERALISTI: SAGGIO N. 45

Tutti gli esempi di confederazioni sia antiche che moderne ci mostrano la fortissima tendenza, continuamente manifestatasi tra i suoi membri, a privare il governo centrale dei suoi poteri, insieme all'incapacità di quest'ultimo di difendersi dalle usurpazioni.

Sebbene nella maggior parte di questi esempi il sistema governativo sia decisamente diverso da quello oggetto delle nostre considerazioni, al punto da svigorire in proposito qualsiasi deduzione sul destino del secondo tratta dalle vicende del primo, tuttavia, visto che gli Stati conserve-

ranno, in base alla Costituzione proposta, una notevole parte di attiva sovranità, tali deduzioni non vanno completamente ignorate. La Lega Achea, probabilmente per il grado e per i tipi di potere conferiti alla massima istituzione federale, appare decisamente somigliante al governo concepito dalla Convenzione. La Lega Licia, sulla base dei principi e della forma che ci sono pervenuti, doveva presentare un'analogia ancora più spiccata. La storia, tuttavia, non ci dice se esse siano mai degenerare, o se fossero sul punto di farlo, in un governo unificato. Al contrario, sappiamo che la decadenza di una di esse derivò dall'incapacità dell'autorità federale di prevenire i dissensi e infine la frammentazione delle autorità sottoposte. Questi sono i casi più degni di attenzione poiché le cause esterne che spinsero all'unione dei vari membri erano molto più numerose e potenti delle nostre, quindi, la presenza di vincoli meno tenaci all'interno dovrebbe essere sufficiente a tenere uniti i membri al vertice e tra di loro.

**ANTIFEDERALISTI: BRUTUS, LETTERA N. 1,
18 OTTOBRE 1787**

Il primo interrogativo che si pone in materia è se un governo confederato sia o meno la forma politica migliore per gli Stati Uniti. In altre parole, ci si chiede se

i tredici Stati Uniti debbano confluire in una sola grande repubblica, governata da una sola assemblea legislativa e posta sotto la direzione di un unico organo esecutivo e di un solo ordinamento giudiziario, ovvero se debbano proseguire il loro cammino come tredici repubbliche confederate, sottoposte alla direzione e al controllo di un'istituzione suprema federale che si occupi solo di specifiche questioni di interesse nazionale.

[...]

Tale governo dovrà godere di un potere assoluto e autonomo di tipo legislativo, esecutivo e giudiziario riguardo tutte le aree di sua pertinenza, come affermato dall'ultimo capoverso dell'articolo primo, sezione ottava: "Il Congresso ha il potere di promulgare tutte le leggi necessarie e adatte all'esercizio dei suddetti poteri e di tutti i poteri conferiti dalla presente Costituzione al governo degli Stati Uniti o ai suoi dicasteri e uffici." Con l'articolo 6 si dichiara: "La presente Costituzione e le leggi degli Stati Uniti che saranno fatte in conseguenza di essa, e tutti i trattati conclusi, o che si concluderanno sotto l'autorità degli Stati Uniti, costituiranno la legge suprema del paese e i giudici saranno tenuti a conformarsi a essa, quali che siano le disposizioni in contrario presenti nella costituzione o nella legislazione di qualsiasi singolo Stato." Da questi articoli emerge che i go-

verni dei singoli Stati non dovranno interferire nel rapporto tra il Congresso e il popolo, nell'esercizio di uno qualsiasi dei poteri conferiti al governo nazionale e che la costituzione e le leggi di tutti gli Stati sono annullate e invalidate nel momento in cui sono o saranno incoerenti con la presente Costituzione o con le leggi promulgate in sua applicazione o con i trattati stipulati sotto l'autorità degli Stati Uniti. Tale governo, quindi, in tutta l'estensione delle sue funzioni, è da considerarsi uno stato compiuto e non una confederazione. Esso presenta lo stesso grado di completezza dello Stato di New York o del Massachusetts, gode di poteri assoluti e perfetti per fare e promulgare leggi, eleggere ufficiali, istituire tribunali, dichiarare guerra e infliggere sanzioni, in tutte le sfere di sua competenza, come qualsiasi altro stato del mondo.

Quindi fin dove arrivano i suoi poteri tutte le idee di confederazione cessano di esistere. È vero che i poteri del governo nazionale sono limitati a determinati oggetti, o meglio, poteri ridotti sono ancora lasciati all'autorità degli Stati, ma basterà prestare la minima attenzione ai poteri conferiti al governo generale a persuadere ogni uomo onesto che, affinché esso sia in grado di esercitare le sue funzioni, il potere residuo dei singoli Stati si debba estinguere almeno nella misura in cui non concorra all'organizzazione del governo generale.

È impossibile dire fino a che punto le disposizioni contemplate nell'ottava sezione del primo articolo possano far accantonare definitivamente l'idea di confederazione e portare a termine l'unificazione di tutti gli Stati americani sotto un unico governo nazionale. I poteri conferiti dal suddetto articolo sono molto ampi e generici; esso potrebbe dare adito a interpretazioni tali da giustificare l'approvazione di qualsiasi legge. Un potere che consenta di fare tutte le leggi necessarie e appropriate per l'applicazione di tutte le funzioni conferite dalla Costituzione al governo degli Stati Uniti o ai suoi dicasteri e uffici, è un potere molto ampio e definito [o indefinito?] e potrebbe, a mio avviso, essere esercitato in modo tale da abolire completamente gli organi legislativi degli Stati. Supponiamo che l'assemblea legislativa di uno Stato approvi una legge atta a raccogliere fondi per sostenere il proprio governo e per sanare il debito dello Stato; il Congresso potrà abrogare questa legge perché essa potrebbe impedire l'esazione di una tassa che ritiene opportuno e necessario istituire per provvedere al benessere generale degli Stati Uniti? Ciò in ragione del fatto che tutte le leggi adottate in attuazione della nostra Costituzione sono legge suprema del paese e i giudici di tutti gli Stati sono tenuti a conformarsi a essa, qualunque siano le disposizioni contrarie presenti nella costituzione o nelle leggi dei singoli Stati. Emanan-

do una legge siffatta, il governo di quel particolare Stato potrebbe essere rovesciato in un solo colpo e di conseguenza privato di tutti i mezzi di sostentamento.

[...]

Se il rispetto è il tributo che va pagato al giudizio espresso da quegli uomini, che più di altri hanno scritto e riflettuto attorno alla scienza del governare, dobbiamo giungere alla conclusione che non sia possibile istituire una libera repubblica in un paese di così vasta estensione come quello degli Stati Uniti, caratterizzato, fra l'altro, da un numero di abitanti in continuo aumento. Tra le molte illustri autorità che potrei richiamare a questo proposito, mi basta citarne solamente due.

Il primo è il barone de Montesquieu che al capitolo XVI, volume I [Libro VIII] dello *Spirito delle Leggi* afferma: "È naturale che una repubblica disponga solo di un piccolo territorio, altrimenti non potrebbe sussistere a lungo. In una grande repubblica vi sono uomini con ingenti fortune e quindi con minore moderazione. Vi sono responsabilità troppo grandi da riporre nelle mani di un singolo cittadino. Gli interessi si particolarizzano e l'uomo comincia presto a pensare di poter essere felice, conseguire gloria e importanza opprimendo i suoi concittadini e di potersi realizzare ergendosi sulle rovine del suo paese. In una grande repubblica il bene comune è sacrificato a mille considerazioni, è soggetto alle ecce-

zioni e dipende dagli accidenti. In una piccola, il bene pubblico è percepito con più facilità, è compreso meglio ed è più alla portata di tutti i cittadini: gli abusi sono meno frequenti e, ovviamente, meno protetti.” Il marchese Beccarari condivide la sua stessa opinione.

[...]

L'idea di una grande repubblica non solo è contraddetta dall'opinione degli uomini più insigni e dall'esperienza dell'umanità ma anche da svariate motivazioni dettate dalla ragione e dalla natura delle cose. In tutti i governi la volontà del sovrano è legge. Nei governi dispotici, dal momento che l'autorità suprema è depositata in una sola persona, la sua volontà è legge e può essere facilmente attuata sia in un territorio grande che in uno piccolo. In una democrazia pura il popolo è sovrano e la sua volontà è espressa dai cittadini stessi che, perciò, devono accordarsi per deliberare e decidere. Non si può, quindi, applicare questa forma di governo in un paese di una qualsiasi dimensione considerevole: deve essere limitata a una singola città o, almeno, tenuta entro confini nei quali il popolo possa in modo consono riunirsi, dibattere, comprendere la questione sottoposta alla sua attenzione e dichiarare la sua opinione in materia.

BRUTUS: LETTERA N. 5, 22 NOVEMBRE 1787

Ho tentato di dimostrare come l'articolo concernente l'istituzione del potere esecutivo del nuovo governo, che qui discutiamo, presenterebbe espressioni vaghe e indefinite e che i forti poteri conferiti al presidente, connessi alla durata del suo incarico, condurrebbero la nazione all'oppressione e alla rovina. Ho, inoltre, mostrato come il presidente sarebbe manipolato da sostenitori e da adulatori oppure come si potrebbe costituire un'assemblea pericolosa di alti funzionari di stato – in altre parole, i palazzi del potere – se le considerazioni, dettate dalla conoscenza dell'umanità, di uno degli uomini più saggi sono degne di fiducia, diventerebbero rifugio di vili, pigri, avari e di ambiziosi, e finirebbero per avere un linguaggio e consuetudini diversi dai vostri. Ho mostrato che un vicepresidente è tanto superfluo quanto pericoloso a causa della sua influenza - che il presidente non vi può rappresentare, poiché non è scelto direttamente da voi, e che, nel caso in cui fosse adottata, questa forma di governo sarebbe più vicina a un'aristocrazia o a una monarchia arbitraria e odiosa. Inoltre ho osservato come il presidente che possedesse il potere, conferitogli da questa struttura di governo, non sarebbe poi così tanto diverso dall'istituzione monarchica della Gran Bretagna. Il

mio monito era di stare in guardia contro le analogie sostanzialmente fallaci che i sostenitori del nuovo sistema di governo stabiliscono tra quest'ultimo e i governi dei vostri Stati.

Capitolo II

Dibattito sulle competenze degli stati

Quali sono le materie sulle quali è più opportuno che la federazione abbia il potere di intervento? Quali competenze debbono invece essere lasciate di dominio statale? E infine per quali l'intervento dovrebbe essere concorrente? Quando si discute di competenze, cioè di distribuzione dei poteri tra i due livelli della federazione, queste sono le prime domande alle quali si dovrebbe dare una risposta. Almeno, questo è quello che pare ovvio (Paper No. 1).

Al contrario, invece, i federalisti definiscono le competenze sulla base di un traguardo importante che solo la federazione è in grado di garantire: la pace tra gli Stati membri (Paper No. 1). L'immagine degli Stati europei allora permanentemente occupati a farsi la guerra (Paper No. 14) ha suggerito ai promotori di creare un modo per superare queste crisi continue. La federazione è, in primo luogo, garante della pace tra gli Stati che ne fanno parte. Questa, sia chiaro, non è di certo una competenza ma è di sicuro un aspetto fondamentale e di valore della costruzione istituzionale che va sotto questo nome. La federazione dunque, lo ripetiamo ancora una volta insieme agli autori dei *Federalist Papers*, unisce non divide. Inoltre, è questa la base su cui fondare una qualunque divisione di competenze.

È chiaro che al fine di costruire una entità istituzionale sovraordinata agli Stati e capace di garantire la pace, occorre che gli Stati deleghino alcune competenze alla nuova istituzione. Dunque, l'obiettivo è garantire stabilità, pace, sviluppo; il mezzo è l'attribuzione dei poteri "verso l'alto", cioè dagli Stati alla federazione. Questo è uno dei problemi principali da superare (Paper No. 1) posto che la sovranità degli Stati, una volta acquisita, è difficile da frazionare e ripartire. Superare questi problemi significa superare i limiti della precedente unione, la confederazione. La soluzione che i federalisti hanno trovato è quella di sostituire il potere di dichiarare la guerra con un potere giudiziario. In una federazione, le controversie tra gli Stati membri si dirimono in tribunale e non sul campo di battaglia (Paper No. 15).

Quanto abbiamo scritto ha qualche analogia con quanto accade in Italia. I problemi che affronta la democrazia in Italia sembrano essere legati al fatto che la costituzione del 1948 è "sospesa" per così dire. Una nuova costituzione è priva di significato, viste le premesse, ed entrerebbe in un regime di sospensione anche quella. Questa è purtroppo l'Italia: cambia la struttura per preservare i contenuti. E gli italiani non comprendono che questa sospensione dello stato di diritto ha delle ripercussioni sulla loro vita quotidiana. Hanno bisogno di uomini politici (come i federalisti americani) capaci di spiegare che questa cadu-

ta non è altro che un sintomo del processo che va avanti nel paese: miseria e sottosviluppo!

Tornando alla diatriba storica, gli anti-federalisti hanno una posizione differente. Per loro il fatto che la confederazione sia servita egregiamente a sconfiggere i britannici e a garantire l'indipendenza delle colonie è ragione sufficiente per non abbandonare il modello. In aggiunta a questo, gli anti-federalisti esprimono il timore che la federazione degeneri in despotismo e questo, in luce di quanto accaduto sotto l'amministrazione G.W. Bush Jr., è un argomento che mantiene una certa attualità. Il vero problema in questo approccio è, a nostro avviso, l'assoluta miopia con cui gli anti-federalisti analizzano il problema della autonomia di ciascuna delle 13 ex-colonie dalla federazione. Immaginate quanto sarebbe stato facile per Spagna, Francia e persino Regno Unito, conquistare o riconquistare questi Stati qualora non si fossero uniti in federazione.

Uno degli argomenti che offre alcuni spunti di riflessione non è tanto quello relativo alla ripartizione del potere legislativo (Paper No. 14) ma quello legato alla possibilità, allora incombente, di poter annettere nuovi Stati ed espandere così la giurisdizione della federazione. Questo punto è estremamente importante per una federazione; la flessibilità del sistema consente una espansione territoriale senza snaturarne la sostanza.

Pare interessante notare che per i promotori della costituzione federale in Italia questa caratteristica non può avere alcun significato. Lo ottiene nel momento in cui consideriamo il continente europeo, dove l'adesione di nuovi Stati (l'apertura e la condivisione dello sviluppo e del benessere) potrebbe, in una struttura non federale, dissolvere l'essenza del disegno originario. Ci spieghiamo meglio. Non è forse vero che l'Unione Europea oggi ha modificato significativamente la propria "sostanza"? Non abbiamo forse oggi, dopo i due recenti "allargamenti", una Unione Europea diversa? E che cosa è diventata? Sicuramente il confronto tra le istituzioni della UE a 15 e di quelle a 27 Stati membri offre un quadro molto diverso. Mentre prima ci si trovava di fronte a un'area a elevato sviluppo che condivideva un disegno di statualità comune, adesso abbiamo sostanzialmente un'area di stabilità economica. La federazione (o quello che oggi più si avvicina a questo) consente una espansione senza compromettere la coerenza istituzionale.

Possiamo sottolineare come vi siano delle analogie (Paper No. 14) con quanto abbiamo scritto nella introduzione al volume. Quando i federalisti annoverano tra i vantaggi di avere uno Stato federale la facilità di spostamento e di comunicazione, il rimando è immediato a quanto abbiamo definito essere la economia della conoscenza. Ciò che è essenziale per l'uomo contemporaneo

non è lo spostamento materiale o fisico ma quello immateriale delle proprie e altrui conoscenze. Dunque, una rilettura “futuristica” può portare ad una attualizzazione di questa parte del dibattito.

In un passaggio piuttosto significativo, gli anti-federalisti discutono di quanto sembra essere una “glorificazione” del principio di unanimità. Secondo questi politici il potere di emendare la costituzione sarebbe dovuto rimanere agli Stati, che avrebbero votato secondo unanimità. Questo è un tipico principio confederale. Ma, non suona un campanello? Quale è la regola di base delle procedure intergovernative nella Unione Europea? Esatto: unanimità. Sebbene il principio di votazione a maggioranza stia pian piano avanzando, la unanimità rimane la norma. Questa differenza tra unanimità e maggioranza è una delle discriminanti fondamentali che ci aiuta a distinguere tra confederazione e federazione. Quando il potere è saldamente nelle mani degli Stati e l’istituzione comune ha limitata autonomia, siamo di fronte ad una confederazione; quando invece l’istituzione comune ha una forte autonomia e gli Stati hanno delegato significativi poteri a quel livello di governo, abbiamo una federazione. Se leggiamo in quest’ottica l’ultimo passaggio degli scritti degli anti-federalisti riportati in questa sezione, l’idea della confederazione può essere riassunta come: mettere in comune il minimo indispensabile ma solo occasionalmente.

Infine, invitiamo ad una lettura molto attenta di quanto segue nel Paper No. 14. Il senso di “fare la storia” è evidente in alcuni passaggi che riteniamo abbiano molto da insegnare ai “politici” dei nostri giorni. Il rischio di un progetto basato su deduzioni (o meglio abduzioni creative, *à la* Pierce) e incertezze è presente nelle menti di chi scrive e, ciononostante, troviamo un invito a valutare il progetto secondo ciò che ne è il merito intrinseco. Gli anti-federalisti, al contrario, sembrano legati allo *status quo*, a ciò che possono valutare secondo chi osserva quanto esiste o è esistito; sono, di fatto, i cosiddetti “realisti”, poco propensi al rischio e attenti a non modificare gli equilibri di potere esistenti. Sono talmente conservatori che si esprimono contrariamente anche in relazione alla democrazia. Questo può sembrare poco plausibile oggi ma, se ci si riflette un poco, ci si renderà immediatamente conto che anche la democrazia era qualcosa di recente, nuovo. Ecco perché, mentre i federalisti (e la costituzione) erano occupati a creare un popolo americano (“We, the People” si trova scritto nella costituzione), gli anti-federalist erano preoccupati a sottolineare che non il popolo ma gli Stati sono al centro dell’accordo.

La ripartizione delle competenze, in sintesi, si basa sul meccanismo della cooperazione, della volontà degli Stati membri di essere lungimiranti anziché oppressi dalle

esigenze della contingenza: “Each State, yielding to the persuasive voice of immediate interest or convenience, has successively withdrawn its support, till the frail and tottering edifice seems ready to fall upon our heads, and to crush us beneath its ruins.”

FEDERALISTI: SAGGIO N. 1

L'obiettivo della Federazione

Dopo l'inequivocabile constatazione dell'inefficienza dell'attuale governo federale (confederale) siete chiamati a deliberare su una nuova costituzione per gli Stati Uniti d'America. Il tema rivela da sé la propria importanza e concerne, nelle sue ultime conseguenze, niente meno che l'esistenza dell'Unione, la sicurezza e il benessere delle parti che la compongono, la sorte di una nazione che, sotto molti aspetti, è la più interessante del mondo. Spesso si è osservato che al popolo di questo paese sembra esser stata riservata la possibilità di risolvere attraverso la propria condotta ed esempio un'importante questione, ossia, se le comunità di uomini siano o no realmente in grado di istituire dei governi efficaci fondati sulla riflessione e sulla scelta o se invece siano destinate per sempre a far dipendere le loro costituzioni politiche dal caso e dalla forza. Se vi è del vero in questa riflessione, la crisi a cui siamo giunti può a ragione essere considerata l'era in cui quella decisione deve essere presa. In quest'ottica, una valutazione errata del ruolo che siamo chiamati a svolgere può essere ritenuta una sciagura per tutta l'umanità.

Resistenza da parte degli Stati (sul rischio di dissoluzione dell'Unione)

[...] Tra gli ostacoli più temibili nei quali incapperà la nuova Costituzione si possono distinguere facilmente l'ovvio interesse di una certa classe di uomini di ogni Stato a contrastare tutti i cambiamenti che possano comportare il rischio di una diminuzione di potere, di emolumenti e quindi degli incarichi che detengono nelle istituzioni degli Stati nonché la perversa ambizione di un'altra classe di uomini che nutrirà la speranza di arricchirsi approfittando della confusione del proprio paese o che si compiacerà delle più rosee prospettive di carriera create dalla suddivisione della nazione in diverse confederazioni piuttosto che dalla sua unificazione sotto un unico governo.

[...] Propongo, in una serie di articoli, di presentare e discutere i seguenti temi in particolare: [1] utilità dell'Unione rispetto al benessere politico; [2] insufficienza dell'esistente Confederazione a garantire l'unità; [3] necessità di un governo che sia forte almeno quanto quello presente nella proposta di Costituzione; [4] conformità del progetto costituzionale ai principi del più puro repubblicanesimo; [5] analogie tra il progetto costituzionale e ciascuna delle Costituzioni degli Stati membri; [6] garanzia che il governo federale offre rispetto ai diritti di proprietà e alla libertà.

Nel corso di questa dissertazione cercherò di dare una risposta soddisfacente a tutte le obiezioni mosse e che sembrano aver attirato la vostra attenzione. Potrebbe forse apparire superfluo fornire argomenti a dimostrazione dell'utilità dell'Unione, un'idea indubbiamente scolpita nei cuori della maggior parte dei popoli di ogni Stato, un'idea che, come potete immaginare, è incontrovertibile. Tuttavia il fatto è che abbiamo già sentito mormorare nei circoli privati degli oppositori della Costituzione che i tredici Stati sono entità politiche troppo importanti per confluire in qualsiasi sistema governativo generale e che dovremo per necessità ricorrere a confederazioni distinte che rappresentino ciascuna una parte del tutto. Questa corrente di pensiero probabilmente si propagherà a poco a poco fino a quando conquisterà un numero sufficiente di sostenitori da essere dichiarata apertamente. Niente è più evidente, per coloro che abbiano un'ampia visione della materia, che l'alternativa all'adozione della nuova Costituzione è lo smembramento dell'Unione. Sarà quindi utile iniziare dall'analisi dei vantaggi di quell'Unione, dei mali evidenti e dei probabili pericoli ai quali gli Stati saranno esposti con la sua dissoluzione. Questo sarà l'argomento del mio prossimo intervento.

FEDERALISTI: SAGGIO N. 14*La necessità di evitare guerre in stile europeo*

Abbiamo considerato la necessità dell'Unione in quanto baluardo contro il pericolo straniero, garante della pace interna, guardiano del nostro commercio e degli altri interessi comuni, in quanto unica alternativa alle istituzioni militari che hanno sovvertito le libertà del Vecchio Mondo e come antidoto appropriato contro i mali della partigianità, che si sono rivelati fatali in altri governi popolari e che hanno mostrato sintomi allarmanti anche nei nostri governi. Tutto ciò che resta da fare, in questa sezione delle nostre indagini, è prendere nota di un'obiezione che potrebbe avere come fondamento la grande estensione territoriale abbracciata dall'Unione. Poche osservazioni in materia saranno più che sufficienti, in quanto si intuisce che gli avversari della nuova Costituzione stanno approfittando del diffuso pregiudizio contro gli aspetti pratici dell'amministrazione repubblicana al fine di instillare, avvalendosi di difficoltà inesistenti, il desiderio di quelle valide obiezioni che essi invano cercano di trovare.

[...] Se l'Europa ha il merito di aver scoperto questo grande meccanismo di potere del governo, con la cui semplice azione si può concentrare la volontà del più ampio corpo politico e indirizzare la sua forza verso

qualsiasi oggetto richiesto dall'interesse pubblico, l'America può rivendicare il merito di averne fatto il fondamento di repubbliche grandi e omogenee. Si può solo obiettare che qualcuno dei suoi cittadini potrebbe desiderare di privarla dell'ulteriore merito di dimostrare la sua piena efficacia nell'istituzione del sistema generale, qui preso in esame. [...]

Il potere legislativo del governo centrale

Bisogna innanzitutto ricordare che al governo generale [federale] non deve essere attribuito interamente il potere di fare e applicare le leggi. La sua giurisdizione è limitata a una serie determinata di temi, che riguardano tutti i membri della repubblica, ma che non debbono essere conseguiti mediante i provvedimenti distinti di alcuno Stato. I governi subordinati degli Stati possono occuparsi di tutti gli altri settori che possono essere amministrati disgiuntamente e conserveranno la loro legittima autorità e possibilità d'azione. Se il progetto presentato in questa Convenzione proponesse di abolire i governi dei singoli Stati, i suoi oppositori avrebbero una ragione fondata per muovere delle obiezioni; anche se non sarebbe difficile dimostrare che qualora essi fossero aboliti, il governo generale [federale] sarebbe costretto, in virtù del principio di autoconservazione, a reinserirli nelle loro legittime funzioni.

La sicurezza dell'Unione e l'ammissione di altri Stati

La seconda osservazione da fare è che il fine immediato, e realizzabile, della Costituzione federale è garantire l'unione dei tredici Stati originari nonché perseguire l'altro obiettivo, ugualmente praticabile, di aggiungere a essi tutti gli altri Stati che potrebbero sorgere al loro interno o nelle aree limitrofe. Le disposizioni eventualmente necessarie per provvedere a quelle aree e frazioni del nostro territorio situate lungo la frontiera nord-occidentale devono essere lasciati a coloro che, grazie alle scoperte e alle conoscenze future, saranno più idonei a svolgere tale compito.

Agevolazioni negli spostamenti e nelle comunicazioni

In terzo luogo va sottolineato che le relazioni all'interno di tutta l'Unione saranno favorite dai nuovi miglioramenti. Dovunque le strade saranno abbreviate e tenute in condizioni migliori; gli alloggi per i viaggiatori si moltiplicheranno e miglioreranno; sarà aperta una via di navigazione interna lungo il versante orientale che sarà accessibile in tutti, o quasi, i territori dei tredici Stati. Le comunicazioni tra i territori occidentali e i distretti dell'Atlantico e quelle tra le diverse parti di essi saranno rese sempre più agevoli dai numerosi canali che la natura ha generosamente intrecciato sul nostro territorio e che la scienza non ha difficoltà a collegare e a completare.

Il coraggio di innovare e la necessità di guardare al futuro

[...] Non prestate ascolto alla voce che vi ripete insistentemente che la forma di governo che vi proponiamo di adottare è una novità nel mondo politico, che essa non è mai stata concepita nemmeno nelle teorie dei più audaci pensatori, che tenta di realizzare imprudentemente l'impossibile. No, miei concittadini, serrate le vostre orecchie davanti a queste considerazioni profane. Non fate corrompere i vostri cuori da questo veleno. Il sangue comune che scorre nelle vene dei cittadini americani, il sangue che essi hanno mescolato per la difesa dei loro diritti sacrosanti, consacrati la loro Unione e suscitati orrore davanti all'idea di divenire estranei, rivali, nemici. Se le novità vanno evitate, credetemi, la più preoccupante novità, il più assurdo di tutti i progetti, il più imprudente di tutti i tentativi è quello di ridurre in pezzi per mantenere le nostre libertà e promuovere la nostra felicità. Perché mai respingere l'esperimento di una grande repubblica solo in base al fatto che contiene degli elementi di novità? Pur rendendo il dovuto omaggio alle opinioni dei tempi antichi e delle altre nazioni, non è forse gloria del popolo d'America non aver tollerato che la cieca venerazione per l'antichità, per la tradizione o per gli uomini illustri respingesse i suggerimenti dettati dal proprio buon senso, la consapevolezza della

propria peculiarità e gli insegnamenti scaturiti dalla propria esperienza? I posteri e il mondo saranno debitori verso questo spirito virtuoso, i primi per il conseguimento e il secondo per l'esempio delle numerose innovazioni messe in atto sul palcoscenico politico americano per la conquista dei diritti individuali e della felicità collettiva. Se i capi della Rivoluzione non avessero compiuto questo passo importante di cui non esistevano precedenti, se non avessero istituito questa forma di governo priva di un modello esatto a cui ispirarsi, il popolo degli Stati Uniti a quest'ora avrebbe potuto essere annoverato tra le nostalgiche vittime di incauti consessi e, nelle migliori delle ipotesi, si sarebbe trovato sotto il giogo di qualcuna di quelle istituzioni che hanno distrutto le libertà del resto dell'umanità. Fortunatamente per l'America e, crediamo, per tutta l'umanità, essi hanno seguito un nuovo e più nobile corso. Hanno compiuto una rivoluzione che non ha eguali nella storia della società umana. Hanno intessuto le trame di governi che non hanno alcun modello comparabile nel resto del mondo. Hanno ideato il progetto di una grande Confederazione, che è compito dei loro successori migliorare e perpetuare. Se la loro opera tradisce delle imperfezioni, rimaniamo stupiti per la loro esiguità. Se hanno commesso degli errori soprattutto nella struttura dell'Unione è perché quello era il compito più arduo da eseguire.

In questo compito si è cimentata questa Convenzione che ha rimodellato un'opera su cui ora è nostro dovere deliberare e decidere.

FEDERALISTI: SAGGIO N. 14-15

Incapacità dell'attuale Confederazione di preservare l'Unione

Negli scritti precedenti, miei concittadini, ho tentato di porre davanti ai vostri occhi, sotto una luce chiara e convincente, l'importanza dell'Unione per la vostra sicurezza politica e per la vostra felicità. [...] Il punto successivo da esaminare per proseguire con il piano che avevo approntato per la discussione dell'argomento è "l'inadeguatezza dell'attuale Confederazione di preservare l'Unione". [...]

Se da una parte [gli oppositori della Costituzione] riconoscono che il governo degli Stati Uniti è privo di energia, dall'altra contrastano la proposta di conferire al paese i poteri necessari per acquisire quella stessa energia. Sembra che si propongano ancora obiettivi ripugnanti e incompatibili, come un incremento dell'autorità federale senza la diminuzione dell'autorità degli Stati, la sovranità dell'Unione e la piena indipendenza degli Stati membri. Essi, infine, sembrano accarezzare con cieca devozione quella mostruosa idea politica di un

imperium in imperio. Ciò rende necessario passare al vaglio i principali difetti della Confederazione al fine di dimostrare che i mali che viviamo non scaturiscono da insignificanti e circoscritte imperfezioni, ma da errori fondamentali nella struttura stessa dell'edificio, errori che non possono essere modificati se non mediante un cambiamento dei principi basilari e dei pilastri portanti della struttura.

Il problema della Confederazione è legato al potere legislativo degli Stati

Il difetto più grave e radicale insito nella struttura dell'attuale Confederazione è rappresentato dall'attribuzione del principio di un potere legislativo agli Stati o ai governi, nelle loro capacità collegiali o collettive, distinte da quelle individuali, e sulle quali si fonda il loro potere. Sebbene questo principio non interessi tutti i poteri delegati all'Unione, esso tuttavia pervade e regola quei poteri da cui dipende l'efficacia dei poteri rimanenti. Ad eccezione delle norme relative alle varie cariche, gli Stati Uniti possiedono una discrezionalità illimitata quanto alla requisizione di uomini e di fondi, ma non hanno l'autorità di esigerli mediante provvedimenti che si applichino ai singoli cittadini americani. Ne consegue che, sebbene in teoria le loro risoluzioni in merito a quegli oggetti siano leggi che costituzionalmente vincolano i

membri dell'Unione, in pratica si risolvono in semplici raccomandazioni che gli Stati possono, a loro discrezione, osservare o respingere.

La Federazione sostituisce la guerra con il potere giudiziario

È un esempio singolare della stravaganza dell'animo umano il fatto che, dopo tutti gli ammonimenti ricevuti in proposito dall'esperienza, ci debbano essere ancora uomini che si oppongono alla nuova Costituzione perché essa contraddice un principio rivelatosi la disgrazia della costituzione precedente e che è chiaramente incompatibile con l'idea di governo. Insomma, un principio, che se attuato completamente, sostituirà l'intervento violento e sanguinario della spada alla mite influenza della magistratura.

Non vi è niente di assurdo o di impraticabile nell'idea di una lega o di un'alleanza tra nazioni indipendenti in vista del raggiungimento di alcune finalità ben definite e dichiarate con precisione in un trattato che regoli tutti i dettagli in materia di tempo, luoghi, condizioni e quantità, senza lasciare alcunché alla discrezionalità futura e la cui attuazione si fondi sulla buona fede delle parti. Patti simili esistono tra tutte le nazioni civilizzate, soggette alle consuete vicissitudini della pace e della guerra, dell'osservanza o della non osservanza, a seconda

degli interessi o delle passioni delle potenze contraenti. L'inizio di questo secolo ha conosciuto in Europa una epidemia di accordi di questo genere, dai quali i politici del tempo speravano ardentemente di ricavare benefici, in realtà mai conseguiti. Con l'intento di stabilire un equilibrio politico e di instaurare la pace di quella parte del mondo furono esaurite tutte le risorse diplomatiche e si formarono triplici o quadruplici alleanze. Queste, tuttavia, non fecero in tempo a costituirsi che furono disfatte, dando all'umanità una lezione istruttiva ma dolorosa: quanto poco affidamento fare su trattati che non prevedono altre sanzioni oltre agli obblighi della buona fede e che contrappongono considerazioni generiche di pace e di giustizia all'impulso di un interesse o di una passione immediata.

Stati federati o confederati: patto o alleanza

Se i singoli Stati di questo paese sono disposti a stabilire tra di loro una relazione simile e intendono lasciar cadere il progetto di istituire un'autorità generale di controllo con poteri discrezionali, il risultato sarà davvero carico di insidie e implicherà per noi tutti i mali precedentemente elencati. Questo avrebbe almeno il merito di essere coerente e attuabile, accantonando tutte le considerazioni su un governo confederato, ci condurrebbe a una semplice alleanza di carattere offensivo e difen-

sivo e ci porrebbe nella situazione di essere alternativamente amici e nemici gli uni degli altri a seconda di come la nostra reciproca gelosia e rivalità, alimentate dagli intrighi delle nazioni straniere, ci prescriverebbero di fare.

Il potere della Federazione consiste in un'autorità di controllo sopraordinata agli Stati

Tuttavia se non è nostro desiderio ritrovarci in una situazione così pericolosa, se ancora aderiamo al progetto di un governo nazionale o, il che è lo stesso, di una autorità superiore, posta sotto la direzione di un'assemblea comune degli Stati, dobbiamo risolverci a includere nel nostro piano quegli elementi che marcano la sostanziale differenza tra una lega e un governo; dobbiamo estendere l'autorità dell'Unione ai singoli cittadini, gli unici veri soggetti dell'attività di governo.

Il potere legislativo della federazione... e quello di sanzione

Governo implica potere di fare le leggi. Il concetto stesso di legge stabilisce che essa sia accompagnata dalla sanzione o, in altre parole, dalla pena o dalla punizione in caso d'inosservanza. Se la disobbedienza non è associata alla pena, le decisioni e le imposizioni che hanno una parvenza di legge si tradurranno in niente di più che in ammonimenti e raccomandazioni. La pena, qualunque essa sia, può essere inflitta in due soli modi:

mediante l'intervento dei tribunali e degli ufficiali di giustizia o mediante la forza militare, ossia, mediante la coercizione della magistratura o quella delle armi. La prima può evidentemente essere impiegata solo con gli uomini, la seconda può essere impiegata, per forza di necessità, contro le istituzioni politiche, le comunità, gli Stati. È evidente che nessun processo giudiziario può imporre, in ultima istanza, l'applicazione della legge. Si potranno pronunciare sentenze contro gli Stati per la violazione dei propri doveri, ma queste potranno essere eseguite solo con la forza. In una società dove l'autorità generale è limitata agli organi collettivi delle comunità che la compongono, ogni violazione delle leggi deve implicare uno stato di guerra e l'intervento militare deve diventare l'unico strumento per assicurare l'obbedienza civile.

Un simile stato di cose non può certamente essere degno del nome di governo, e nessun uomo prudente sceglierebbe di affidare a esso la propria felicità.

Esperienza miglior oracolo della saggezza: il bisogno di porre vincoli agli Stati federati

Un tempo si diceva che non dovevamo aspettarci violazioni delle norme dell'autorità federale da parte degli Stati; che il rispetto del comune interesse avrebbe ispirato la condotta dei rispettivi Stati membri e che avreb-

be dato vita a un'assoluta conformità a tutti requisiti costituzionali dell'Unione. Questo discorso apparirebbe oggi assurdo così come sarà considerato gran parte di ciò che ora ascoltiamo dire dalla stessa parte politica quando avremo ricevuto ulteriori insegnamenti dall'esperienza, il miglior oracolo della saggezza. Questo ha sempre tradito un'ignoranza delle vere fonti che determinano la condotta umana e ha contraddetto le premesse autentiche su cui si fonda l'autorità civile. Perché mai è stato istituito il governo? Perché le passioni degli uomini non si conformeranno ai dettami della ragione e della giustizia senza coercizione. Vi è notizia di associazioni di uomini che agiscano con maggior rettitudine e disinteresse dei singoli individui? Che sia esattamente il contrario è stato arguito da tutti i più scrupolosi conoscitori della condotta umana; si tratta di una deduzione che si fonda su ovvie motivazioni. La reputazione esercita un ascendente meno forte quando l'infamia per una cattiva azione è condivisa da un gruppo rispetto a quando ricade unicamente su un singolo. Lo spirito di parte, che è incline a mescolare il suo veleno nelle deliberazioni prese da tutte le comunità di uomini, spingerà spesso le persone che le compongono a commettere soprusi e ingiustizie, di cui invece si vergognerebbero come privati cittadini.

Conflitto tra poteri di controllo e controllati

Va inoltre aggiunto che è insito nella natura stessa dell'autorità sovrana un senso di intolleranza verso le forme di controllo che predispone coloro che sono insigniti del potere di esercitarla a guardare con ostilità a tutti i tentativi compiuti dall'esterno per limitare o indirizzare i suoi interventi. Da questa attitudine deriva che, in ogni associazione politica, fondata sul principio dell'unione di autorità minori in base a una comunità d'interessi, si genererà una sorta di tendenza centrifuga nelle orbite subordinate o inferiori da cui scaturirà, in ognuna di esse, una velleità continua di separazione dal centro comune. Non è difficile dare conto di questa tendenza: essa ha origine nell'amore per il potere. Un potere controllato e limitato è quasi sempre rivale e nemico di quel potere mediante il quale esso è controllato e limitato. Questa semplice asserzione ci fa capire quanta poca ragione ci sia nell'aspettarsi che persone incaricate di amministrare gli affari degli Stati membri di una confederazione debbano sempre essere pronti, con perfetta disposizione d'animo e con obiettiva preoccupazione per il bene pubblico, ad applicare le risoluzioni o i decreti dell'autorità generale. Nella natura umana è insito proprio l'esatto contrario di ciò.

L'importanza della cooperazione

[...] Nel nostro caso, l'accordo di tredici distinte volontà sovrane è il requisito indispensabile, sotto i dettami della Confederazione, per la piena applicazione di qualsiasi importante provvedimento voluto dall'Unione. È avvenuto ciò che era prevedibile. I provvedimenti dell'Unione non sono stati applicati; le inadempienze degli Stati si sono, poco a poco, accresciute al punto che nel tempo hanno arrestato il cammino del governo nazionale e lo hanno condotto a una terribile fase di stallo. Il Congresso al momento attuale possiede a stento i mezzi per mantenere in piedi il sistema amministrativo fino a quando gli Stati troveranno il tempo di accordarsi per sostituire nel modo più adeguato ciò che oggi è solo l'ombra di un governo federale. Non si è giunti a questi estremi disperati tutto d'un tratto. Le cause menzionate hanno prodotto all'inizio solo un diverso grado di disparità e di sproporzione rispetto ai requisiti richiesti dall'Unione. Le maggiori mancanze di alcuni Stati hanno fornito agli Stati meno inadempienti il pretesto dell'esempio e la tentazione di far prevalere l'interesse sull'osservanza delle regole. Perché dovremmo fare, in proporzione, di più rispetto a coloro che hanno intrapreso con noi la stessa avventura politica? Perché dovremmo acconsentire a sorreggere sulle nostre spalle più di quanto ci spetta del comune fardello? L'egoismo umano

non poteva sottrarsi da simili considerazioni e persino una mente speculativa, avvezza a indagare le conseguenze remote delle cose, non potrebbe contrastarle senza incertezze. Tutti gli Stati, cedendo alla voce persuasiva dell'interesse immediato e della convenienza, hanno ritirato, l'uno dopo l'altro, il proprio sostegno fintantoché quest'edificio fragile e vacillante sembra pronto a cadere sulle nostre teste e a schiacciarci sotto le sue macerie.

ANTIFEDERALISTI:

FEDERAL FARMER LETTERE AI REPUBBLICANI

Gli Stati non il popolo costituiscono il cuore dell'Unione

Signor Henry, Signor Presidente, sono molto grato all'illustre signore per il suo encomio. Vorrei avere le capacità o qualsiasi cosa possa rendermi all'altezza di illustrare quest'importante questione. Non manco di sospettare: sono incline ad alimentare i dubbi. Quando ieri sono intervenuto per porre una domanda che mi era venuta in mente, pensavo che il significato del mio interrogativo fosse ovvio. La sorte di questa domanda e degli Stati Uniti dipendono da questo. È stato detto: "Noi, gli Stati?" È stata avanzata la proposta di un accordo tra gli Stati? Se lo hanno fatto, si tratta

della proposta di dare vita a una confederazione. Se invece è altrimenti, si tratta più chiaramente di un governo centrale. La domanda, Signore, si impernia su questo modesto particolare: l'espressione, "noi, il popolo", anziché gli Stati d'America. Non occorre che mi impegni per dimostrare che i principi di questo sistema sono estremamente complicati, impolitici e pericolosi. Questa è una monarchia, come l'Inghilterra, ossia un'unione tra il principe e il popolo, con controlli sul primo per garantire la libertà del secondo? È una confederazione, come l'Olanda, cioè un'associazione di un certo numero di Stati indipendenti, ognuno dei quali conserva la propria sovranità? Non è una democrazia nella quale il popolo mantiene saldamente tutti i propri diritti. Se questi principi fossero condivisi, non saremmo giunti a questa preoccupante transizione: da una confederazione a un governo centrale. Non siamo a conoscenza di dettagli che siano degni di considerazione e che, a mio avviso, avrebbero invece dovuto essere numerosi prima di ricorrere alla scelta di questo sistema di governo. Si tratta di una decisione tanto radicale quanto quella che ci ha spinto all'indipendenza dalla Gran Bretagna. Questa transizione comporta dei cambiamenti drastici: i nostri diritti e privilegi sono messi a rischio e la sovranità degli Stati sarà ceduta. Non possiamo dire apertamente che è proprio di que-

sto che si tratta? Diritti di coscienza, diritto al giusto processo, libertà di stampa, tutte le vostre immunità e i diritti di voto, tutte le richieste di diritti umani e privilegi divengono incerti, se non perduti, per mezzo di questo cambiamento, dibattuto così fortemente da alcuni e così sconsideratamente da altri. Rinunciare così remissivamente ai propri diritti è degno di uomini liberi? È degna di quella virtuosa forza morale che dovrebbe caratterizzare i repubblicani? Si dice che otto Stati abbiano già approvato questo progetto. Dichiaro che se anche dodici Stati e mezzo l'avessero adottato io continuerei a respingerlo con fermezza e a dispetto di un mondo caduto in errore. Non dovete domandarvi come il commercio possa aumentare o come diventare un popolo forte e potente, ma come è possibile garantire i vostri diritti perché la libertà dovrebbe essere la prima finalità del vostro governo.

Il potere dello status quo

Poste queste premesse, affronterò, con l'aiuto del mio giudizio e delle mie conoscenze che, confesso, non sono ampie, la discussione di questo sistema di governo in modo più dettagliato. È fondamentale per la vostra libertà che abbandoniate dei diritti così importanti a causa dell'adozione di questo nuovo sistema politico? È necessario per la vostra libertà rinunciare al giusto pro-

cesso e alla libertà di stampa? L'abbandono dei vostri diritti più sacri è finalizzato alla garanzia della vostra libertà? La libertà è la maggiore benedizione terrena: lasciateci questo prezioso gioiello e portatevi pure via tutto il resto! Temo di aver vissuto così a lungo che le mie idee siano diventate antiquate. [...]

La Confederazione ha servito con successo la causa dell'indipendenza dalla Gran Bretagna

La Confederazione, ossia quello stesso governo che è stato tanto disprezzato, merita, a mio avviso, il più alto encomio: ci ha aiutato a superare una guerra lunga e insidiosa, ci ha resi vittoriosi in quel conflitto sanguinoso contro una potente nazione e ci ha assicurato un territorio più grande di quello posseduto da qualsiasi monarchia europea. Può un governo così forte e vigoroso essere accusato di incapacità e abbandonato per brama di potere? Riflettiamo su ciò che stiamo per fare prima di disfarcì di questo governo. Prendiamoci più tempo per valutare le cose; rivoluzioni del genere sono avvenute in quasi tutti i paesi europei; esempi simili si possono trovare nell'antica Grecia e nell'antica Roma, dove le popolazioni hanno perso la loro libertà a causa della loro imprudenza e dell'ambizione di pochi. L'onorevole collega, che presiede la Convenzione, ci ha messo in guardia contro il pericolo della faziosità e delle agitazio-

ni. Riconosco che l'eccessiva tolleranza è pericolosa e che bisognerebbe prendere disposizioni contro di essa; riconosco, altresì, che la nuova forma di governo potrebbe evitarla efficacemente, tuttavia vi è un'altra cosa che essa potrebbe fare altrettanto efficacemente: opprimere e rovinare il popolo. [...]

La paura del dispotismo

Saremo felici se scamperemo il destino di quelle nazioni che, rinunciando a resistere ai loro oppressori o facendosi strappare negligenemente la propria libertà, hanno sofferto un intollerabile dispotismo! Gran parte dell'umanità si trova oggi in condizioni deplorevoli e quelle nazioni andate alla ricerca di grandezza, poteri e splendori hanno finito per sacrificare anche se stesse e sono divenute vittime della loro follia. Mentre erano intente a conseguire quei beni immaginari, hanno perso la propria libertà. La mia grande obiezione contro questo governo è che non ci lascerà i mezzi per difendere i nostri diritti o per muovere guerra ai tiranni.

Il potere militare deve restare di competenza degli Stati: pericoli di un esercito federale

Alcuni sostengono che con questo nuovo progetto politico acquisiremo una forza maggiore mediante un esercito centrale e la milizia degli Stati (polizia). L'idea

è decisamente ridicola, questi signori non possono pensarlo seriamente. Tale conquista calpesterà la nostra libertà, ormai perduta. Lasciatemi ammonire i miei cari concittadini americani contro la fatale letargia che ha pervaso l'universo. Avremo i mezzi per resistere agli attacchi di eserciti ben addestrati quando la nostra unica difesa, la milizia, verrà posta sotto il controllo del Congresso? Qualcuno ha affermato che se la Convenzione si sciogliesse senza adottare questo sistema andremmo incontro a un grosso pericolo. Domando, dov'è questo pericolo? Non ne vedo alcuno. Altri ci hanno detto proprio all'interno di queste quattro mura, che l'Unione è finita o che finirà. [...] Alcuni sono in agitazione per i segnali provenienti dall'estero. Fortunatamente per noi non vi sono pericoli reali da parte dell'Europa, che è impegnata in faccende più ardue: non vi è nulla da temere da quel fronte; per quel che la riguarda potrete dormire per sempre sonni tranquilli.

Dov'è il pericolo? Se ve ne fosse alcuno, farei appello allo spirito americano; quello stesso spirito che ci ha permesso di superare le difficoltà più insidiose. Rivolgo la mia più fervente preghiera a quello spirito illustre perché ci impedisca di adottare un sistema che distruggerà la nostra libertà. Non lasciamo che questi signori dicano che non è sicuro respingere questa forma di go-

verno. Per quale ragione non è sicuro? Ci viene detto che ci sono pericoli, ma questi pericoli sono solo immaginari, non possono essere dimostrati. Per incoraggiarci ad adottare questa nuova forma di governo ci viene detto che c'è un modo molto semplice per fare degli emendamenti. [...]

Il potere di emendare la Costituzione dovrebbe rimanere una prerogativa degli Stati

Appare [quindi] chiaro che, alla fine, ci debba essere un accordo di tre quarti degli Stati per adottare qualsiasi emendamento sia necessario. Consideriamo le conseguenze di questo passaggio. Sebbene possa apparire crudele, tuttavia devo esprimere la mia opinione, cioè, che i personaggi più indegni potrebbero andare al potere e impedire l'adozione di emendamenti. Supponiamo, dacché quest'ipotesi non solo è presumibile, ma possibile e probabile, che quei poteri finiscano in mani immeritevoli, essi rinunceranno ai poteri che già posseggono o accoglieranno gli emendamenti? Sono necessari due terzi del Congresso o degli organi legislativi degli Stati perfino per proporre emendamenti. Se un terzo di questi uomini al potere fossero indegni, essi potrebbero ostacolare una proposta di emendamenti; ma ciò che davvero è deleterio e meschino è che tre quarti degli organi legislativi o

delle rispettive assemblee degli Stati debbano concordare sugli emendamenti una volta proposti! Al crescere degli organismi politici cresce anche la probabilità che ci siano degli uomini politici scaltri e corrotti. Per supporre che un numero così ampio come tre quarti degli Stati partecipi alla decisione, bisogna ritenere che questi possederanno la razionalità, l'intelligenza e l'integrità tali da sfiorare il miracoloso. Sarebbe davvero straordinario che essi riescano a concordare sugli stessi emendamenti o perfino su emendamenti che li rendessero simili gli uni agli altri. A causa di quattro degli Stati più piccoli, che insieme non contengono neanche la decima parte della popolazione degli Stati Uniti, si potrebbe impedire l'adozione degli emendamenti più utili e necessari per il paese. In questi quattro Stati, inoltre, sei decimi della popolazione potrebbero respingere gli emendamenti proposti e nell'ipotesi, altamente probabile, che la proposta di alcuni emendamenti si opponga a quella di altri emendamenti, è mai possibile che si giunga a un accordo di tre quarti degli Stati sugli stessi emendamenti? Un'esigua maggioranza all'interno di questi quattro piccoli Stati potrebbe intralciare l'adozione degli emendamenti; pertanto, possiamo onestamente e giustamente concludere che una ventesima parte del popolo americano potrebbe impedire la rimozione dei più gravi svan-

taggi del sistema e il pericolo dell'oppressione, opponendo il proprio rifiuto di avallare gli emendamenti in questione. In sintesi, un'insignificante minoranza potrebbe respingere gli emendamenti più efficaci. Questo sarebbe un modo semplice per garantire la libertà collettiva? Signori, non è forse la più rischiosa delle condizioni quella in cui una spregevole minoranza possa impedire di modificare il governo più dispotico, perché è così che questo potrebbe rivelarsi in molti ambienti. È questo lo spirito del repubblicanesimo?

Rischi per la libertà: il governo centrale (federale) come mezzo di oppressione

Questa [il terzo articolo della Costituzione] è la lingua della democrazia, ossia, che una maggioranza della comunità abbia il diritto di cambiare il governo quando questo si dimostra oppressivo. Eppure quanto è lontano da questo principio lo spirito della nuova Costituzione! Quanto è lontano dallo spirito di uomini liberi il fatto che una insignificante minoranza possa ostacolare il bene dei più! Se, signori, è così, allora siamo giunti al punto nel quale gli Stati sono pronti a sottomettere se stessi e i propri posteri all'oppressione, cosa di cui rimango stupito e indicibilmente sorpreso. Se questo è il parere della maggioranza, devo sottostare; ma per quanto mi riguarda questa posizione appare pericolosa e distruttiva. Non

posso fare a meno di pensare così. Forse a causa dell'età. Potrebbero essere sentimenti naturali per un uomo che ha vissuto tanto a lungo, che è stato abbandonato dallo spirito americano e le cui energie mentali sono in decadenza, così come le membra del corpo. Se, signori, gli emendamenti sono affidati alla ventesima o alla decima parte del popolo d'America, la vostra libertà è perduta per sempre. Abbiamo saputo che vi è molta corruzione nel Parlamento dell'Inghilterra e che molti dei suoi membri ottengono degli avanzamenti svendendo i diritti della popolazione. Tuttavia, in questo caso, la libertà civile inglese poggia su basi più solide della libertà americana. Sarà facile riuscire a ottenere l'opposizione di una decima parte del popolo contro qualsiasi modifica, sebbene giudiziosa. L'onorevole collega che presiede questa Convenzione ha affermato che per evitare gli abusi all'interno del governo, ci riuniremo in Congresso, ritireremo i nostri rappresentanti e puniremo i nostri funzionari per aver tradito la fiducia in loro riposta. Dovranno essere tempi felici davvero, se per punire gli oppressori sarà sufficiente solo chiamare il popolo a raccolta. Le armi in vostro possesso e con le quali potevate difendervi, saranno perdute e vi troverete privati tanto dello spirito aristocratico, quanto di quello democratico. Avete mai letto di una rivoluzione in qualche nazione determinata dalla punizione degli uomini al potere da parte di coloro

che di potere non ne avevano affatto? Avete letto di una legge contro i tumulti, in un paese definito uno dei più liberi del mondo, dove pochi vicini non possono radunarsi senza il rischio di essere colpiti da forze di polizia assoldate dallo Stato, strumenti del dispotismo. Potreste vedere una legge simile in America.

Ancora sui poteri di un esercito centrale (federale)

[...] Il comma prima menzionato vi assegna un potere di tassazione diretta, smisurata e illimitata, un potere esclusivo di fare leggi in tutti qualunque ambito, nelle aree appositamente designate e in tutti i siti acquistati per l'erezione di forti, magazzini, arsenali, cantieri, ecc. Quale resistenza può essere opposta? Qualsiasi tentativo sarebbe una follia. Tutte le forze di questo paese saranno concentrate nelle mani dei vostri nemici; i loro presidi avranno ovviamente le posizioni più salde del paese. La vostra milizia sarà ceduta al Congresso, inoltre, come si afferma in un'altra parte del progetto costituzionale: essi agiranno come ritengono opportuno e tutto il potere sarà in loro possesso. Non potrete costringere il Congresso a punirsi da sé e dunque che servizio potrà rendervi la milizia quando voi probabilmente non sarete padroni di un solo fucile all'interno dello Stato? Perché se il Congresso dispone delle armi, potrebbe decidere di fornirvele come di non fornirvele.

La differenza tra Confederazione e Federazione

[...] Le considerazioni dell'onorevole collega in merito al diritto del popolo di avere rappresentanza nella formazione di questo governo non sono esatte, secondo la mia modesta opinione. La distinzione tra un governo nazionale (federazione) e una confederazione non è stata sufficientemente compresa. I delegati mandati a Filadelfia avevano il potere di proporre un governo centrale unico anziché una confederazione? Non erano questi delegati degli Stati e del popolo? Il consenso del popolo tutto non è necessario per l'istituzione di un governo federale. Il popolo non ha il diritto di partecipare a leghe, alleanze o confederazioni, non si tratta dell'organo appropriato a questo proposito. Gli Stati e le potenze straniere sono gli unici attori ad essere riconosciuti per questo tipo di governo. Mostratemi un esempio in cui il popolo ha esercitato questa funzione. Non si è sempre espresso attraverso gli organi legislativi? Consideriamo i Trattati stipulati con la Francia, l'Olanda e con le altre nazioni, come sono stati conclusi? Non sono stati stipulati dagli Stati? Pertanto, è il popolo, nella sua collettività il soggetto appropriato ad istituire una confederazione? Quest'ultima, dunque, dovrebbe dipendere dal consenso degli organi legislativi degli Stati, in quanto il popolo non ha mai inviato delegati per presentare una qualsiasi proposta di cambiamento

del tipo di governo. Tuttavia devo ammettere altresì che la proposta – quella del cambiamento del tipo di governo – è stata avanzata con le migliori intenzioni e che forse avrei potuto darvi il mio assenso. Ma vi è una cosa a cui non acconsentirò mai, ossia, il suo cambiamento in un governo centrale unificato, cosa completamente incompatibile con le mie idee. [...] Quando lo spirito americano era nella fase di maggior rigoglio, la lingua d'America era diversa: libertà, signori, era la parola chiave. Discendiamo da un popolo il cui governo era fondato sulla libertà: i nostri gloriosi avi della Gran Bretagna hanno fatto della libertà il fondamento di ogni cosa. Questo paese è diventato una nazione grande, potente e prospera, non perché il suo governo sia forte ed energico, ma perché, signori, la libertà è il suo fine diretto e il suo fondamento. Abbiamo ereditato lo spirito della libertà dai nostri antenati britannici e con quello spirito abbiamo trionfato su ogni difficoltà. Tuttavia, oggi, lo spirito americano, coadiuvato da tutti i vincoli necessari all'unificazione, sta per trasformare questo paese in una nazione forte e potente. Se farete sì che i cittadini di questo paese acconsentano a diventare i sudditi di un unico grande impero d'America, il vostro governo non avrà forza sufficiente per mantenerli insieme. Questo governo è incompatibile con lo spirito del repubblicanesimo. Non ci saranno controlli

né veri contrappesi (*checks and balances*) in questo governo. A cosa possono giovare i vostri contrappesi, illusori e immaginari, i fantasiosi vincoli, i ridicoli controlli e questi stratagemmi surreali? Signori, le potenze straniere non ci temono; le nazioni non tremano a causa nostra. Si può chiamare felicità questa? Può assicurare la libertà? Credo, signori, che la nostra classe politica agirà sempre per garantire la sicurezza di questi valori.

Sui pericoli dei poteri esclusivi della Federazione

[...] La successiva affermazione della Carta dei diritti asserisce che “ogni potere di sospendere la legge o l’applicazione delle leggi da parte di qualsiasi autorità, senza il consenso dei rappresentanti del popolo, viola i diritti del popolo e non dovrebbe essere esercitato.” Ciò significa che non può esserci nessuna sospensione del governo o delle leggi senza il nostro consenso. Eppure la presente Costituzione può annullare e sospendere una qualsiasi delle nostre leggi che contravvenga il suo intervento oppressivo; questo accade poiché il governo detiene il potere di tassazione diretta che sospende la nostra Carta dei diritti ed è espressamente previsto che esso possa emanare tutte le leggi necessarie per l’esercizio dei propri poteri. Riflettete su come venga distrutta in questo modo l’unica forma di difesa che ci era rimasta.

Un Presidente che assomiglia a un Re

In aggiunta alle spese necessarie per mantenere il Senato e l'altra Camera secondo il grado di splendore a essi confacente, è prevista la figura di un Presidente forte e potente, con poteri molto estesi, i poteri di un re. Egli dovrà essere mantenuto nel lusso più sfrenato; con la conseguenza che tutte le nostre proprietà potrebbero essere requisite dal governo americano, che potrà fissare tasse secondo il proprio volere, assegnare ai propri membri gli stipendi che vogliono e sospendere le nostre leggi a proprio piacimento. [...]

Esclusione dalla Federazione

[...] Vi è inoltre, signori, un'ulteriore alternativa a cui acconsentirei. Anche se dovessero eliminarci dall'Unione e privarci di tutti i nostri privilegi federali fino a quando non ci conformeremo ai requisiti federali, lasciateci tuttavia decidere quale sia il modo più agevole per i nostri popoli di spendere i propri soldi. Qualora tutti gli Stati fossero peggiori della madre patria e tali da coalizzarsi contro di noi, spero che lo Stato della Virginia sia in grado di difendersi; tuttavia, signori, la dissoluzione dell'Unione è la più inconcepibile delle idee per la mia mente. La cosa che ho maggiormente a cuore è la libertà americana, la seconda è l'unione della nazione e spero che il popolo della Virginia tenti di sal-

vaguardare questa unità. La crescita demografica nei Paesi del Sud è di gran lunga superiore a quella del New England, di conseguenza, in un breve lasso di tempo, la popolazione del sud sarà molto più numerosa di quella del New England. Riflettendo su questo fatto capirete perché questo Stato abbia un particolare interesse a sostenere la libertà americana e a non condannare i nostri posteri rinunciando incautamente ai nostri diritti. Potrei offrire la più alta garanzia di una perfetta conformità ai requisiti ma vi prego, signori, di non cedere assolutamente a questo potere illimitato di tassazione. Quell'onorevole collega ci ha detto che i poteri conferiti al Congresso si accompagnano con un ordinamento giudiziario in grado di correggere tutto. Esaminandolo scoprirete come questo ordinamento giudiziario sia costruito in modo oppressivo, come le vostre procedure giudiziarie risultino distrutte e i giudici posti alle dipendenze del Congresso.

Un progetto costituzionale non può essere fondato sull'aspettativa che i rappresentanti politici siano persone corrette

[...] Si dice che questa Costituzione presenti delle eccellenti caratteristiche ma quando passo a esaminarle mi sembrano davvero spaventose. Tra le altre deformità, presenta un orribile strabismo, quello di guardare

di sbieco alla monarchia. Questo non suscita indignazione nel cuore di ogni vero americano? Il vostro presidente potrebbe facilmente divenire re. Il vostro Senato è costruito così imperfettamente che i vostri diritti civili più cari potrebbero essere sacrificati da quella che potrebbe essere un'esigua minoranza e un'esigua minoranza potrebbe mantenere per sempre immutato questo governo seppur terribilmente difettoso. Dove sono i vostri controlli su questo governo? Le vostre roccaforti saranno nelle mani dei vostri nemici. L'idea che i vostri governanti americani saranno onesti e che tutte le buone qualità di questo governo abbiano un fondamento sono solo supposizioni; tuttavia il suo assetto difettoso e imperfetto rende loro possibile perpetrare i peggiori misfatti, qualora dovessero essere uomini malvagi. Allora, signori, tutto il mondo da oriente a occidente non biasimerebbe la nostra svagata follia di fondare i nostri diritti sull'eventualità che i nostri governanti siano buoni o cattivi? Mostratemi l'epoca e la nazione che ha fondato i diritti e le libertà civili del popolo sulla sola possibilità che i propri governanti siano degli uomini retti senza una conseguente perdita di libertà! Dico che la perdita del più caro dei privilegi, la libertà, ha sempre seguito con assoluta certezza ogni simile folle tentativo.

Le deboli responsabilità del governo federale: la finanza pubblica

[...] Un'altra bella caratteristica di questa Costituzione è la pubblicazione di tanto in tanto delle entrate e delle uscite del denaro pubblico. L'espressione 'di tanto in tanto' è piuttosto vaga e indefinita: potrebbe arrivare a un secolo. Concessogli ciò tutti i governanti saranno malvagi; potrebbero sperperare il denaro pubblico fino a rovinarvi, eppure quest'espressione non vi concederebbe alcun rimedio. Insisto che potrebbero rovinarvi, perché dov'è, signori, la responsabilità? I 'sì' e i 'no' non vi mostreranno nulla a meno che non siano totalmente insensati, perché dopo aver perfidamente calpestato i diritti del popolo sarebbero davvero sciocchi se pubblicassero e divulgassero le loro iniquità quando è altrettanto in loro potere la possibilità di nasconderle e di occultarle. Dov'è il principio di responsabilità che ha un ruolo primario nel governo britannico? In quel governo è prevista una punizione certa e inevitabile, nel nostro, invece, non è prevista una reale ed effettiva punizione per il più inefficiente malgoverno. I governanti potrebbero rimanere impuniti anche qualora commettano le più oltraggiose violazioni dei nostri diritti. Quel documento deve affermare che essi saranno puniti. Domando: in base a quale legge? È necessario stipulare una legge dato che nessuna legge esistente se ne occupa.

Loro faranno una legge per punirsi? Questa è la mia più grande obiezione contro la Costituzione: non vi è vera responsabilità e la salvaguardia della nostra libertà dipende dalla sola possibilità che gli uomini siano sufficientemente virtuosi da fare delle leggi per punire se stessi. [...]

L'idea alla base della Confederazione: mettere qualcosa in comune, di tanto in tanto

Quando rifletto su queste e su altre circostanze devo pensare che quegli Stati si troveranno a fare parte della confederazione insieme a noi. Se paghiamo annualmente la nostra quota di denaro e forniamo il nostro contributo in termini di imposte, quando necessario, non vedo alcun pericolo derivante da un rifiuto.

Capitolo III

Dibattito sulla tassazione

I passaggi che seguono possono sembrare più tecnici o difficili da comprendere o interpretare senza una qualche conoscenza di economia. In realtà invece si tratta di alcuni dei criteri secondo i quali la federazione americana si basa ancora oggi e insegnati nelle classi di studenti delle scuole superiori. Insomma, nulla di incredibilmente complicato dunque. Ovviamente nessuna competenza tecnica è richiesta. Pochi sanno che Alexander Hamilton, uno degli autori dei *Federalist Papers* ha in seguito a questa esperienza di attivista politico, ricoperto la carica di Ministro delle Finanze del governo federale degli Stati Uniti d'America. Alcuni dei principi da lui inventati ispirano ancora oggi la politica delle finanze di quel paese. Questa nota è utile in primo luogo a far capire che sebbene i concetti appaiano semplici e chiari, questo è merito della capacità di Hamilton di semplificare quanto di complesso nascondono le dinamiche economico-finanziarie di uno Stato. In secondo luogo, questo contribuisce a spiegare l'apparente genericità degli argomenti usati dagli anti-federalisti. Si tratta, in realtà, di forze in campo del tutto differenti: le competenze di Hamilton in questo campo sono di gran lunga superiori rispetto a quelle degli anti-federalisti. Ci si ren-

de conto immediatamente dalla scarsità di precisione con cui questi ultimi trattano l'argomento tassazione: come derivazione di diverse opzioni politiche (federazione, stato unitario o confederazione). Al contrario, i federalisti esprimono pareri sulla doppia tassazione, imposte dirette e indirette, limiti della tassazione a livello federale, competenze e altro. Di nuovo, le competenze tecniche in campo sono del tutto differenti.

Su di un punto gli anti-federalisti sono precisi e puntuali: il potere di tassazione a livello centrale elimina nella sostanza l'idea di confederazione (Anti-Federalist I).

Nella introduzione al volume evidenziamo l'importanza di avere un potere di imposizione fiscale federale che garantisca autonomia finanziaria alla istituzione. Scriviamo questo in considerazione del fatto che l'attuale Unione Europea ha risorse insufficienti e non è autonoma (quanto il governo federale americano) rispetto agli Stati membri. A questo proposito è interessante notare come il problema sia affrontato dai federalisti (Paper No. 35). Loro affermano che qualora il potere venga limitato eccessivamente, il governo cercherebbe di espanderlo in cerca di ulteriori risorse. Dunque, da un lato è utile porre dei limiti ma dall'altro è altrettanto utile garantire che le risorse a disposizione del governo federale siano appropriate alle esigenze.

Un passaggio merita particolare attenzione (Paper

No. 36). Il punto dei federalisti può essere ricondotto alla equità della tassazione ma il discorso porta un poco più lontano:

There are strong minds in every walk of life that will rise superior to the disadvantages of situation, and will command the tribute due to their merit, not only from the classes to which they particularly belong, but from the society in general. The door ought to be equally open to all; and I trust, for the credit of human nature, that we shall see examples of such vigorous plants flourishing in the soil of federal as well as of State legislation; but occasional instances of this sort will not render the reasoning founded upon the general course of things, less conclusive.

Molti politici europei dovrebbero comprendere quanto i sostenitori della costituzione americana avevano capito più di duecento anni fa. Qualsiasi discriminazione è insensata per la semplice ragione che non è possibile stabilire a priori a quale classe sociale, etnia, nazione, genere, etc. apparterrà chi potrà contribuire al benessere della società.

FEDERALISTI, SAGGIO N. 10

Carattere del genere umano

Fino a quando la ragione dell'uomo continuerà a essere fallibile ed egli sarà libero di esercitarla ci saranno opinioni diverse. Fino a quando sussisterà un legame tra la sua ragione e il suo amor proprio, le sue opinioni e le sue passioni avranno una reciproca influenza, e le prime saranno il terreno sul quale le seconde si radicheranno. La diversità delle capacità umane, dalle quali si originano i diritti di proprietà, è un ostacolo altrettanto insuperabile per raggiungere un'uniformità di interessi. La tutela di queste capacità è il primo obiettivo di un governo. Dalla protezione delle diverse e diseguali capacità di acquisire una proprietà consegue un possesso di diversi gradi e di diversi generi di proprietà; dall'influenza di queste ultime sui sentimenti e sulle prospettive dei diversi proprietari deriva una divisione della società in diversi interessi e partiti. Le cause latenti della faziosità sono pertanto insite nella natura umana; possiamo scorgere ovunque nelle diverse attività umane che si manifestano nelle differenti condizioni in cui la società civile è organizzata. Il fanatismo delle diverse dottrine in materia di religione, politica e altro, sia a livello speculativo che pratico, l'attaccamento a diversi leader che lottano con l'ambizione di vincere e per il potere o quando le vicende di quelle

persone che animano le passioni umane, hanno di volta in volta diviso l'umanità in fazioni ostili e contrapposte che sono più inclini alla vessazione e alla prevaricazione delle une sulle altre piuttosto che a cooperare per il bene comune. La propensione del genere umano ad abbandonarsi all'odio reciproco è così forte che laddove si presenta la minima occasione le disuguaglianze più futili e fantasiose sono sufficienti ad accendere inimicizie e a scatenare i conflitti più violenti. Tuttavia la fonte più comune e imperitura di faziosità è la diversa e ineguale distribuzione della proprietà. Coloro che possiedono e coloro che non possiedono una proprietà hanno sempre costituito interessi distinti nella società. Lo stesso accade tra chi si trova nella condizione di creditore e chi in quella di debitore. Interessi di natura fondiaria, manifatturiera, mercantile, monetaria e molti altri interessi minori si sviluppano necessariamente nelle nazioni civilizzate e generano divisioni in diverse classi sociali, animate da diversi sentimenti e opinioni. Compito principale della legislazione moderna è la regolamentazione di questi interessi variegati e interconnessi e comporta la presenza di uno spirito di partito e di fazione in tutte le operazioni ordinarie e necessarie di un governo.

A nessuno è consentito essere giudice di se stesso perché il suo interesse influenzerebbe il suo giudizio e, probabilmente, corromperebbe la sua integrità. [...]

Quando la maggioranza fa parte di una fazione, l'istituto politico del governo popolare le consente di sacrificare sia il bene pubblico che i diritti degli altri cittadini alla propria passione o al proprio interesse. È allora obiettivo delle nostre indagini scoprire come tutelare il bene pubblico e i diritti individuali contro il pericolo di una simile faziosità, mantenendo allo stesso tempo lo spirito e la forma di un governo del popolo. Lasciatemi aggiungere che questo [la federazione] è il rimedio fortemente desiderato con il quale salvare questa forma di governo dalla vergogna in cui si è a lungo trovato ed è inoltre da raccomandare all'umanità affinché lo prenda in considerazione e lo adotti. [...]

Un rimedio repubblicano ai mali del governo repubblicano

Quando si amplia eccessivamente la base elettorale, i rappresentanti sono meno informati di ciò che accade nelle realtà locali e degli interessi a queste connessi. Al contrario, quando la base viene ristretta a dismisurati rappresentanti diverrebbero eccessivamente attaccati all'elettorato e troppo poco adatti a comprendere e a perseguire interessi più ampi, di carattere nazionale. La Costituzione federale rappresenta, a tal proposito, un felice compromesso poiché stabilisce che gli interessi generali e condivisi siano conferiti al governo nazionale

e quelli locali e particolari agli organi legislativi degli Stati. [...]

L'influenza dei capi di partito potrebbe innescare delle reazioni significative all'interno dello Stato nel quale operano ma questa stessa influenza non sarà in grado di provocare una simile reazione generale in altri Stati. Una setta religiosa potrebbe degenerare in una fazione politica in una parte della Confederazione ma la diversità delle sette diffuse su tutto il territorio metterà le assemblee nazionali [federali: la Camera e il Senato] al riparo da pericoli di tal genere. Una eventuale rivolta per l'emissione di cartamoneta, per la cancellazione dei debiti, per un'equa distribuzione della proprietà privata o per qualsiasi altro progetto che sia sconsigliato o nefasto avrebbe minori possibilità di prevalere all'intero del territorio dell'Unione contrariamente a quanto avverrebbe in un singolo Stato nello stesso modo in cui una malattia tende a colpire un'area o un distretto particolare piuttosto che un intero Stato.

Quindi l'estensione e la struttura dell'Unione rappresentano ai nostri occhi un rimedio repubblicano contro i mali più frequenti di un governo repubblicano. Il piacere e l'orgoglio che proviamo nell'essere repubblicani dovrebbero tradursi in un pari ardore nell'alimentare e sostenere lo spirito e le idee dei Federalisti.

FEDERALISTI: SAGGIO N. 35

I limiti del potere federale di imposizione fiscale

[...] Supponiamo, com'è stato proposto, che il potere di tassazione federale sia limitato ai dazi sulle importazioni. Ebbene, è evidente che il governo [federale], pur di disporre di altre risorse, sarebbe troppo spesso tentato di estendere tali dazi fino a un eccesso intollerabile. Alcuni sostengono che i dazi non arriveranno mai ad un simile eccesso dal momento che più i dazi sono alti, minori sarebbero i consumi di beni superflui, più favorevole la bilancia commerciale e la promozione dei prodotti interni. Ma gli estremismi sono pericolosi per varie ragioni. L'imposizione di dazi particolarmente elevati sulle importazioni genererebbe una tendenza al contrabbando che è sempre dannosa per il commerciante onesto e, in fin dei conti, per lo stesso erario. I dazi elevati tendono a subordinare impropriamente le altre classi della comunità a quelle industriali, alle quali attribuiscono un precoce monopolio dei mercati. Talora costringono l'industria al di fuori dei canali appropriati, spingendola verso altri meno economicamente vantaggiosi. Infine, i dazi elevati opprimono il commerciante che spesso è obbligato a pagare di tasca propria senza poter ricaricare adeguatamente sul prezzo alla clientela. Quando la domanda è uguale alla quantità di beni sul mercato è

il consumatore in genere a pagare il dazio, ma quando si verifica una sovrapproduzione una gran parte dei dazi ricade sul commerciante e talvolta non solo prosciuga i profitti ma pregiudica lo sviluppo del capitale. Sono incline a pensare che una ripartizione del dazio tra il venditore e l'acquirente avvenga più spesso di quanto comunemente si creda. Non sempre è possibile aumentare il prezzo proporzionalmente a tutte le tasse che si accumulano sul prodotto. Il commerciante, soprattutto in un paese con poco capitale commerciale, si trova spesso nella necessità di mantenere bassi i prezzi in modo da realizzare una vendita più rapida.

La massima secondo cui il consumatore è anche colui che paga è sempre più spesso vera rispetto all'inverso della frase che considera molto più equo che i dazi sulle importazioni debbano andare in un fondo comune piuttosto che essere a esclusivo vantaggio degli Stati importatori. Tuttavia non è generalmente vero che per renderli equi essi debbano costituire il solo e unico fondo di finanziamento nazionale. Quando vengono pagati dal commerciante, i dazi pongono in atto una sorta di tassa addizionale sullo Stato importatore, i cui cittadini pagano la loro quota in qualità di clienti. Da questo punto di vista essi generano tra gli Stati una diseguaglianza che verrebbe incrementata con la progressiva estensione dei dazi. La riduzione delle entrate nazionali a questo

unico tipo di imposte potrebbe comportare una disparità, causata da differenti ragioni, tra Stati industriali e non industriali. Gli Stati che possono avvicinarsi maggiormente al soddisfacimento dei loro bisogni interni per via delle loro industrie, conformemente alle loro risorse, non consumeranno tanti beni d'importazione quanto queglii Stati che non si trovano nella stessa florida situazione. Essi, quindi, mediante quest'unica modalità di tassazione, non contribuirebbero alle finanze pubbliche in proporzione alle loro capacità. Per fare in modo che lo facciano si rende necessario ricorrere alle accise che hanno come oggetto precipuo specifici prodotti industriali. Lo Stato di New York è interessato da queste considerazioni più profondamente di quanto molti dei suoi cittadini siano consapevoli, dato che si battono per limitare il potere dell'Unione alla sola tassazione esterna. New York è uno Stato importatore e non è destinato a diventare probabilmente, in tempi brevi, uno Stato industriale su larga scala. Pertanto questo Stato risentirebbe per certo e doppiamente qualora l'autorità dell'Unione fosse limitata alle imposte commerciali.

Per quanto queste osservazioni lascino intendere vi sia un pericolo nella possibile eccessiva estensione dei dazi alle importazioni si potrebbe osservare, conformemente a una riflessione fatta in altra parte di questi saggi, che

l'interesse dell'erario di per se stesso sarebbe una protezione sufficiente contro un simile estremo. Riconosco senza difficoltà che questo sarebbe il caso qualora altre risorse fossero accessibili, ma nel caso in cui le strade che vi conducono fossero chiuse, la speranza incentivata dalla necessità, genererebbe sperimentazioni che, insieme all'adozione di rigide precauzioni e sanzioni aggiuntive, avrebbero per un certo periodo l'effetto voluto, fintantoché non siano escogitati espedienti per eludere queste nuove precauzioni. Il primo successo tenderebbe a ispirare false credenze che potrebbero richiedere un lungo periodo per essere corrette. La necessità, specialmente in politica, spesso genera false speranze, falsi ragionamenti e, di conseguenza, un sistema di provvedimenti erronei. Ma anche se questo presunto eccesso non dovesse essere conseguenza della limitazione del potere federale d'imposizione fiscale, dalle cause che abbiamo citato, seguirebbero comunque le suddette diseguaglianze, sebbene non dello stesso grado.

Ritorniamo ora all'esame delle obiezioni.

Tassazione e rappresentanza

[...] Non rimane altro che parlare dell'interesse fondiario. Da un punto di vista politico e fiscale in particolare ritengo debba essere perfettamente omogeneo, dal più ricco proprietario terriero al più povero dei pos-

sidenti. Non è possibile imporre nessuna tassa sulla terra che non riguardi il proprietario di milioni di acri così come quello di un singolo acro. Tutti i proprietari terrieri, quindi, avranno l'interesse a mantenere le tasse fondiari le più basse possibili e questo interesse comune può essere sempre considerato il vincolo più sicuro di solidarietà. Tuttavia, se mai potessimo supporre una distinzione di interessi tra il ricco proprietario terriero e l'agricoltore medio, che ragione ci sarebbe di concludere che il primo abbia maggiori possibilità di essere eletto come deputato all'assemblea legislativa nazionale rispetto al secondo? Se ci lasciassimo guidare dai fatti e guardassimo al Senato e all'Assemblea [costituente] scopriremo che i piccoli proprietari terrieri sono la maggioranza in entrambe le camere. Questo avviene nonostante il Senato sia composto da un numero minore di deputati rispetto all'Assemblea, che è invece più numerosa. Quando le caratteristiche degli elettori sono simili, indipendentemente dal fatto che essi debbano eleggere pochi o molti deputati, i loro voti ricadranno sulle persone nelle quali ripongono maggiore fiducia, siano essi uomini ricchi, benestanti o nullatenenti. [...]

L'importanza della tassazione

Nessuna area dell'amministrazione del governo ri-

chiede una competenza approfondita e una vasta conoscenza dei principi di economia politica come quella dell'imposizione fiscale. Coloro che comprendono meglio quei principi avranno meno possibilità di ricorrere a espedienti vessatori o di sacrificare una particolare categoria di cittadini per rimpinguare l'erario. Si potrebbe dimostrare che il sistema finanziario più vantaggioso si rivela essere sempre quello meno gravoso. È indubbio che, al fine di esercitare in modo giudizioso il potere di tassazione, è necessario che la persona che lo gestisce conosca l'indole, le abitudini e i modi di pensare della popolazione nel suo insieme così come le risorse del paese. Questo è tutto ciò che si può ragionevolmente intendere con 'la conoscenza degli interessi e dei sentimenti della popolazione'. In qualsiasi altro senso l'espressione non ha significato o è assurda. In questo senso lasciate che ogni cittadino assennato giudichi da sé dove è più probabile trovare le qualità necessarie.

FEDERALISTI: SAGGIO N. 36

Pari opportunità

Il risultato delle considerazioni a cui è stato dato ampio spazio nel saggio precedente è che per effetto dei diversi interessi e delle diverse idee delle varie classi so-

ciali della comunità, la rappresentanza popolare, indipendentemente dal fatto che sia più o meno consistente, sarà composta quasi interamente da proprietari terrieri, da mercanti e da professionisti che effettivamente rappresentano tutta questa varietà d'interessi e di idee. All'obiezione che gli organi legislativi locali hanno conosciuto rappresentanti rispondenti a descrizioni dissimili da quelle appena menzionate rispondo che vi sono eccezioni alla regola e che tuttavia queste non sono sufficienti a modificare l'aspetto generale o il carattere di un governo. In ogni settore vi sono menti eccelse in grado di superare gli svantaggi di una particolare situazione e di suscitare l'ammirazione, in virtù del loro merito, non solo delle particolari classi sociali alle quali appartengono ma di tutta la società. La porta dovrebbe essere ugualmente aperta a tutti e io credo, per la fiducia che ripongo nella natura umana, che vedremo esempi di piante rigogliose fiorire sul suolo degli organi federali così come su quello degli Stati. Tuttavia esempi sporadici di diverso genere non renderanno questo ragionamento sul corso generale delle cose meno definitivo.

L'argomento può essere illustrato da altri punti di vista che conducono tutti allo stesso risultato; in particolare si potrebbe domandare: quale maggiore affinità o relazione di interessi è immaginabile tra un falegname e un fabbro, fra un fabbricante di lino e un tessitore di cal-

ze piuttosto che tra un commerciante e una qualsiasi di queste professioni? È cosa nota che spesso le rivalità tra i diversi settori delle arti meccaniche e manifatturiere così come quelle presenti all'interno di un qualsiasi settore del lavoro e dell'industria sono così grandi che, a meno che l'organismo rappresentativo non diventi molto più numeroso di quanto sarebbe conforme a ogni idea di regolarità e di saggezza, sarà impossibile realizzare effettivamente quello che sembra il senso dell'obiezione [sulla rappresentanza delle varie classi produttive]. Evito di soffermarmi ancora sulla questione che fin qui si è mostrata troppo approssimativa per meritare un'indagine accurata della sua reale forma o intenzioni.

Le esigenze di una tassazione locale e la raccolta di dati a livello federale

Un'altra obiezione di natura più precisa richiama la nostra attenzione. È stato sostenuto che nel parlamento nazionale non si potrebbe mai esercitare efficacemente un potere di tassazione interna sia per mancanza di una conoscenza adeguata delle realtà locali sia per l'interferenza tra le leggi fiscali dell'Unione e quelle dei singoli Stati. La supposizione riguardante la mancanza di conoscenza adeguata da parte dei rappresentanti sembra completamente priva di fondamento. Se nell'assemblea legislativa di uno Stato si affrontasse una questione

qualsiasi relativa a una delle Contee e che richiedesse una conoscenza della realtà locale, come la si potrebbe acquisire? Ovviamente dalle informazioni fornite dai membri della Contea. In un parlamento nazionale non si potrebbe acquisire una conoscenza analoga dai rappresentanti di ciascuno Stato? Non è inoltre presumibile che gli uomini che in genere saranno eletti possiederanno il grado di intelligenza necessario per comunicare ad altri quelle informazioni? La conoscenza delle situazioni locali richiesta ai fini fiscali consiste in una minuziosa descrizione topografica di tutte le montagne, i fiumi, i ruscelli, le strade e stradine di ogni Stato oppure è un rilevamento generale della situazione e delle risorse riguardante l'agricoltura, il commercio, le industrie, la natura dei suoi prodotti e dei consumi, i diversi livelli e generi di ricchezze, proprietà e industrie?

Solitamente gli Stati, perfino durante i governi più popolari, affidano l'amministrazione delle loro finanze a singoli uomini o a commissioni composte da pochi individui che acquisiscono dati e preparano in primo luogo i piani tributari che poi vengono convertiti in legge dal sovrano o dal parlamento.

Statisti perspicaci e illuminati sono ovunque ritenuti i più qualificati per compiere una selezione giudiziosa degli elementi appropriati all'imposizione fiscale. Questa è una chiara indicazione, per quanto il senso d'umanità

possa incidere sul problema, di quale tipo di conoscenza della realtà locale sia richiesta per finalità di natura fiscale.

Classificazione dei tributi

I tributi inclusi sotto la denominazione generale di imposte interne possono essere suddivisi in *diretti* e *indiretti*. Sebbene entrambi siano oggetto di varie considerazioni tuttavia la discussione in proposito sembra incentrarsi sulla prima categoria, ovvero sulle imposte dirette. Infatti, quanto alla seconda tipologia di imposte, tra cui bisogna intendere dazi e accise sui beni di consumo, c'è da rimanere perplessi di fronte alla natura delle questioni sollevate. La competenza in merito a questi tributi dipenderà dalla natura dell'articolo stesso [prodotto] oppure si potrà facilmente ottenere da qualsiasi persona ben informata, soprattutto se appartenente alla classe mercantile. I presupposti che possono determinare situazioni fiscali differenti da uno Stato all'altro devono essere pochi, semplici e di facile comprensione. Bisogna innanzitutto evitare accuratamente che l'imposta federale gravi su quei beni che in precedenza sono stati oggetto di imposizione fiscale per soddisfare le esigenze di un particolare Stato. A questo proposito non dovrebbe essere difficile accertare quale sia il sistema fiscale di ciascuno Stato. Questo potrebbe essere desunto dai rispet-

ti codici legislativi così come dalle informazioni fornite dai rappresentanti a livello federale dei diversi Stati.

L'obiezione sembra avere più fondamento, almeno ad una prima analisi, se riferita a proprietà immobiliari, a case o a terreni, tuttavia anche da questo punto di vista non è in grado di superare un'analisi più approfondita. Le imposte fondiari sono in genere accertate secondo due modalità: [a] mediante una stima effettiva, permanente o periodica, oppure [b] mediante accertamenti occasionali, effettuati secondo criteri discrezionali o secondo il giudizio competente di ufficiali appositamente designati a tale compito. In entrambi i casi l'applicazione della procedura, che richiede unicamente la conoscenza della situazione locale, deve essere affidata a persone disinteressate, in qualità di commissari o di assessori, elette dal popolo o appositamente indicate dal governo. Tutto ciò che la legge deve fare è nominare le persone o indicare le modalità per la loro elezione o designazione, stabilirne il numero e i requisiti e tracciare le linee generali dei loro poteri e delle loro funzioni. Cosa vi è in tutto questo che non possa essere svolto adeguatamente da un parlamento nazionale [federale] così come dagli organi legislativi di uno Stato? Entrambi potranno occuparsi solo dei principi generali: i dettagli locali, come è già stato osservato, dovranno essere rimessi a coloro che applicano il piano.

La questione può essere posta sotto un altro semplice punto di vista che consentirà di chiarirla appieno. L'assemblea legislativa nazionale [federale] può decidere di adottare il sistema fiscale di ciascuno Stato all'interno di quello stesso Stato. In altre parole: il metodo di imposizione e di riscossione di questo tipo di tributi in ogni Stato può essere interamente impiegato e applicato dal governo federale.

Bisogna ricordare che la quota di questi tributi non sarà lasciata alla discrezionalità dell'assemblea legislativa nazionale, ma dovrà essere determinata sulla base del numero di cittadini di ciascuno Stato, come descritto dalla seconda sezione del primo articolo [del progetto di Costituzione]. Un reale censimento o conteggio della popolazione rappresentano la norma secondo cui procedere e la condizione che chiuda concretamente la porta alla parzialità e all'oppressione. Sembra che ci si sia tutelati con prudente circospezione da un eventuale abuso del potere di imposizione fiscale. Oltre a questa precauzione, si è stabilito che tutti i dazi, le imposte e le accise siano uniformi in tutto il territorio degli Stati Uniti.

[...] Molti fantasmi sono stati evocati in merito al suddetto potere di tassazione interna per suscitare l'ansia della popolazione. Ci è voluto tutto l'ingegno e l'abilità di prestigiatori della politica per invocare [a tal proposito] il raddoppio dei funzionari fiscali, una duplicazione

della pressione fiscale mediante due tipi di tassazione e le spaventose imposte sotto forma delle odiose e oppressive *poll tax* [tassa *pro capite*, uguale per tutti].

La doppia imposizione

[...] Quanto alla prospettiva della doppia tassazione la risposta è chiara. Le necessità dell'Unione dovranno essere soddisfatte in un modo o nell'altro; se il compito sarà affidato all'autorità del governo federale non dovranno provvedervi i governi degli Stati. La quantità di tasse che la comunità dovrà versare sarà la stessa in entrambi i casi, con il vantaggio che, se sarà l'Unione a provvedervi, l'importantissima risorsa delle imposte sul commercio, ossia il settore più redditizio dell'erario, potrà essere incrementata con prudenza in modo molto più consistente sotto disposizioni federali che sotto quelle degli Stati. Ciò ovviamente diminuirà la necessità di ricorrere a metodi più svantaggiosi. Vi è l'ulteriore vantaggio che, qualora dovessero presentarsi difficoltà nell'esercizio del potere di tassazione interna, il governo federale avrà maggiore cura nella scelta e nell'organizzazione dei mezzi. Esso tenderà naturalmente a farne un punto fermo della politica dell'amministrazione nazionale per far sì, che, per quanto sarà possibile, le sostanze del ricco confluiscano nelle finanze pubbliche e per diminuire la necessità di quelle imposizioni che po-

trebbero suscitare il malcontento nelle classi più povere e più numerose della società. Felice è quella situazione in cui l'interesse del governo nel mantenimento del proprio potere coincide con un'adeguata distribuzione del carico fiscale e tende a salvaguardare dalla vessazione la parte meno abbiente della comunità!

Poll taxes

Quanto alle *poll tax*, confesso senza remore la mia disapprovazione e nonostante queste, in un primo tempo, si siano affermate in quegli Stati che hanno difeso più tenacemente i propri diritti, devo rammaricarmi della loro possibile introduzione nel governo nazionale. Tuttavia, il fatto che la Costituzione contempli l'autorità di imporle significa che esse saranno effettivamente imposte? Tutti gli Stati dell'Unione hanno il potere di imporre tasse di questo genere eppure in alcuni di essi non vengono applicate. Si devono stigmatizzare i governi degli Stati come tiranni perché godono di questo potere? Se gli Stati non vengono reputati tali, perché mai il conferimento di un potere analogo al governo nazionale dovrebbe valergli una simile accusa ed essere considerato un ostacolo alla sua adozione? Per quanto sia poco ben disposto verso questa forma di imposizione fiscale, ho tuttavia la ferma convinzione che si debba conferire al governo nazionale il potere di farvi ricorso. È infatti possibile che nelle nazioni insorga-

no delle emergenze per cui espedienti, che in circostanze ordinarie dovrebbero essere evitati, divengono fondamentali per il bene pubblico. Vista la possibilità che si verificano tali emergenze, il governo dovrebbe sempre avere la facoltà di ricorrervi. L'effettiva scarsità in questo paese dei beni che potrebbero essere considerati risorse imponibili per l'erario è di per sé una ragione sufficiente per non limitare la discrezionalità delle assemblee a tal proposito. Potrebbero verificarsi delle congiunture critiche e turbolente per lo Stato in cui anche una *poll tax* può rivelarsi una risorsa inestimabile, posto che non conosco nulla che possa esimere questa parte del globo dalle frequenti calamità che si abbattano su altre parti del mondo. Riconosco la mia avversione per qualsiasi progetto volto a privare il governo anche di una sola arma che, in qualsiasi possibile frangente, possa essere impiegata a favore e in difesa della sicurezza comune. [...]

***ANTIFEDERALISTI:
FEDERAL FARMER AI REPUBBLICANI***

Notazioni introduttive e generali

[...] Il principale problema che si pone preliminarmente è: considerando la nostra situazione, dovremmo accelerare l'adozione della costituzione proposta? Se analiz-

ziamo la situazione con serenità e moderazione sappiamo che non corriamo il pericolo di imminenti sovvertimenti; viviamo in uno stato di assoluta pace e senza pericolo di invasioni. I governi degli Stati sono nel pieno esercizio dei loro poteri e rispondono pienamente a tutte le attuali esigenze, tranne la regolamentazione del commercio, la garanzia del credito in alcuni casi e l'attenzione all'interesse del debito pubblico, in altri casi. Se adottiamo il cambiamento, da qui a tre o nove mesi potrebbe avere conseguenze non trascurabili sulla condizione degli individui. La loro felicità e prosperità, dopo tutto, dipendono principalmente dai loro sforzi. Ci siamo ripresi con grande difficoltà da una guerra lunga e dolorosa e tale che i contadini, i pescatori e tutti gli altri non hanno ancora del tutto recuperato dalle perdite subite; laboriosità e frugalità stanno di nuovo riprendendo la loro giusta posizione nella società. I debiti delle famiglie si sono ridotti, il debito pubblico contratto a causa della guerra è diminuito grazie ai vari provvedimenti e la proprietà della terra sono diventate una risorsa produttiva capace di ridurlo ulteriormente. Capisco che uomini ansiosi, che desiderano ardentemente accelerare il processo, non riconoscano tutte queste evidenze e tuttavia questi sono fatti ben noti a tutti coloro che con scrupolo si tengono informati sulle questioni di questa nazione. In ogni modo, si deve ammettere che il nostro sistema

[con]federale è imperfetto e che molti governi degli Stati sono male amministrati, anche se, d'altra parte, noi attribuiamo alle manchevolezze dei nostri governi molti mali e disagi che sono manifestamente effetto della recente guerra. Dobbiamo consentire agli uomini di cogliere la presente opportunità come tutte le altre simili. Da entrambi i lati vi spingeranno con mille inganni a soddisfare i loro propositi. Quando vogliamo che un uomo cambi la sua condizione lo descriviamo come miserabile, infelice, derelitto, e tracciamo un ritratto gradevole di ciò che vorremmo che diventasse. Quando si desidera il contrario, si inverte la nostra descrizione. Ogni qual volta una protesta si materializza e uomini indolenti si mettono all'opera, si rende assolutamente necessario esaminare con attenzione i fatti, e che persone la di là di ogni ragionevole sospetto s'informino ed esaminino attentamente sulla base di quali convincimenti essi agiscano. Nelle questioni politiche, si presenta troppo spesso il caso in cui gli uomini descrivono la realtà non come essa è, ma come essi vorrebbero che fosse: quasi ogni uomo, quando richiama alla mente scene del passato, troverà conferma di ciò.

[...] La prima interessante domanda che ne consegue è fino a che punto gli Stati si possano unificare all'interno di un'unica istituzione governativa e sulla base di liberi principi.

Nell'esame di questo problema è necessario prendere in considerazione alcune intricate questioni e occuparsi di tutte le conseguenze che comportano dei significativi cambiamenti nelle forme di governo. In generale, il fine principale di ogni uomo politico onesto deve essere la felicità del popolo ed è a questo scopo che egli indirizzerà ogni sua azione. Se noi, come popolo, non siamo nella condizione di poter godere di pari felicità e vantaggi sotto un unico governo, allora l'unificazione degli Stati non è concepibile.

Confronto tra tre forme di governo

Ci sono tre differenti forme di libero governo sotto il quale gli Stati Uniti possono esistere come un'unica nazione, e questo momento storico è, probabilmente, adeguato per definire verso quale di queste tre intendiamo indirizzare il nostro sguardo.

Repubbliche separate ma unificate sotto un'istituzione federale sopraordinata. In questo caso i singoli governi degli Stati devono farsi principali garanti dei diritti dei rispettivi popoli e organizzare indipendentemente la propria polizia interna. Su di loro poggerà l'equilibrio del governo. La Camera degli Stati, o istituzione federale, deve essere composto da delegati che rispondano ai rispettivi Stati e da essi rimovibili. Questa Camera dovrà godere di poteri direttivi generali: poteri di esigere

uomini e fondi degli Stati, di stipulare trattati, di dichiarare pace o guerra, di dirigere le operazioni belliche, etc. In questa accezione federale del governo i poteri del congresso sarebbero di monitoraggio e consultivi piuttosto che coercitivi.

Potremmo eliminare i governi degli Stati e costituire o riunire tutti gli Stati in un unico governo con un unico potere esecutivo, un unico potere giudiziario, un'unica assemblea legislativa, costituita da senatori e deputati raccolti da ogni parte dell'Unione. In questo caso si potrebbe realizzare una completa unificazione degli Stati.

Potremmo unire gli Stati per quanto concerne distinti settori di interesse nazionale e lasciare che la polizia interna sia gestita da ciascuna delle repubbliche indipendenti e divise. Potremmo far sì che il governo nazionale goda del potere esecutivo, giudiziario e di un equilibrato potere legislativo ma che i suoi poteri si estendano esclusivamente agli affari esteri (questioni inerenti il commercio sui mari, importazioni, esercito, marina, rapporti con i nativi americani [*Indiani* nel testo originale], pace e guerra) e soltanto a pochi interessi interni alla comunità: moneta, poste, pesi e misure, un piano complessivo per la polizia federale, naturalizzazione e probabilmente la bancarotta, mentre la polizia interna alla comunità sia lasciata, negli ambiti rimanenti, esclusivamente sotto la direzione dei singoli governi degli

Stati. Allo stesso modo, l'amministrazione della giustizia in tutte le questioni che si manifestino all'interno degli Stati, l'imposizione, la riscossione delle imposte e la formazione della polizia nazionale si procederà a livello statale ma secondo il progetto stabilito a livello federale. In questo caso ci sarebbe una completa unificazione, limitata ad alcuni settori.

Il progetto federale

Per quanto riguarda il primo caso, ossia il progetto federale, non credo che ci siano molte parole da spendere in suo favore. La sovranità della nazione, in mancanza di poteri coercitivi ed efficaci capaci di mettere insieme le sue forze, non può continuamente dipendere dal suo venire incontro agli intenti del governo; inoltre, in un congresso di rappresentanti di Stati sovrani ci sarà necessariamente un'eccessiva mescolanza di poteri nelle stesse mani.

Lo Stato centralizzato

A proposito del secondo caso, ossia il progetto di una unificazione totale, è importante che in questo momento ogni americano valuti attentamente ciò che segue: se ci risolvessimo, alla fine, ad accoglierlo, qualora esso si riveli inattuabile sarà un errore fatale assumerlo come modello dei nostri governi futuri.

La Confederazione

Il terzo progetto, o unificazione parziale, è l'unico, a mio avviso, in grado di garantire la libertà e il benessere di questo popolo. Una volta mi ero avvicinato all'idea che il secondo progetto fosse realizzabile ma dopo un'attenta considerazione e in concomitanza con il procedere dei lavori della Convenzione mi sono convinto pienamente che questo terzo progetto sia l'unico che possiamo perseguire con sicurezza e convenienza. Una volta stabilito che questo è il modello a cui mirare, rifletterò con franchezza e onestà sulle parti della nuova Costituzione che sembrano inappropriate. La Convenzione sembra aver avanzato la proposta di un'unione parziale con l'evidente intenzione di riunire tutti i poteri degli Stati Uniti in un unico governo. I maggiori difetti del progetto in esame traggono probabilmente origine da questa intenzione a tal riguardo e dalla tenacia con la quale i piccoli Stati pretendono di avere un potere di voto simile ai grandi Stati nel Senato.

BRUTUS: LETTERA N. 1, 18 OTTOBRE 1787

Imperfezione della Costituzione [...] La questione che ora esige la vostra decisione è di estrema importanza e pertanto siete chiamati a esaminarla con attenzione e a

formulare in merito un saggio giudizio, così come ci si aspetterebbe da una mente virtuosa e nobile. Si è affermato con insistenza che la presente Costituzione debba essere accolta nonostante sia così imperfetta. Se presenta dei difetti, s'è detto, questi potranno essere corretti in maniera più efficace quando si manifestano attraverso gli emendamenti. Ma ricordate: una volta che il popolo si separa dal potere, diviene raro o impossibile che questo riesca a riprenderlo di nuovo, se non con l'uso della forza. Si potrebbero presentare numerosi esempi nei quali il popolo ha volontariamente incrementato i poteri dei governanti; ma pochi, se ce ne sono, nei quali i governanti abbiano spontaneamente ridotto la propria autorità. Questa è una ragione sufficiente a indurvi alla cautela, innanzitutto, su come distribuire i poteri di governo.

Dopo queste poche osservazioni preliminari, procederò all'analisi della presente Costituzione.

Federazione o Confederazione?

Il primo problema che si presenta sull'argomento è se una confederazione sia la migliore forma di governo per gli Stati Uniti oppure no. In altre parole, se gli Stati Uniti debbano confluire in una grande repubblica, governata da una sola assemblea legislativa e posta sotto la direzione di un unico organo esecutivo e di un solo ordi-

namento giudiziario ovvero se debbano proseguire il loro cammino come tredici repubbliche confederate, sottoposte alla direzione e al controllo di un'istituzione suprema federale che si occupi solo di specifiche questioni di interesse nazionale.

Questa domanda è importante perché, sebbene il governo al quale la Convenzione si riferisce non giunga a una perfetta e completa unificazione, tuttavia esso vi si avvicina così tanto che, qualora sia attuato, conseguirebbe questo esito senza alcuna ombra di dubbio.

Tale governo dovrà godere di un potere assoluto e autonomo di tipo legislativo, esecutivo e giudiziario riguardo tutte le aree di pertinenza [...]. Da questi articoli [articolo 1, sezione 8 e articolo 6] emerge che i governi dei singoli Stati non dovranno interferire nel rapporto tra il Congresso e il popolo, nell'esercizio di uno qualsiasi dei poteri conferiti al governo nazionale e che la costituzione e le leggi di tutti gli Stati sono annullate e invalidate nel momento in cui sono o saranno incoerenti con la presente Costituzione o con le leggi promulgate in sua applicazione o con i trattati stipulati sotto l'autorità degli Stati Uniti. Tale governo, quindi, in tutta l'estensione delle sue funzioni, è da considerarsi uno Stato compiuto e non una confederazione. Presenta lo stesso grado di completezza dello Stato di New York o del Massachusetts, gode di poteri assoluti e perfetti per fare e

promulgare leggi, eleggere ufficiali, istituire tribunali, dichiarare guerra e comminare sanzioni in tutte le sfere di sua competenza, come qualsiasi altro Stato del mondo. [...] Gode dell'autorità di emanare leggi che abbiano effetti sulle vite, sulla libertà e sulla proprietà di ogni cittadino americano e né la costituzione né le leggi dei singoli Stati possono in qualunque modo ostacolare o impedire il pieno e completo esercizio di ogni potere a essa conferito.

Il potere di riscossione dei tributi distrugge l'idea fondante di una Confederazione

Il potere legislativo consiste nella possibilità di imporre tasse, imposte, dazi e accise; esso non ha limitazioni a meno che non si sostenga che il comma che regola l'applicazione di quelle tasse e imposte contenga delle limitazioni. In realtà non vi è alcuna restrizione di potere perché mediante questa disposizione i tributi vengono imposti per pagare i debiti e provvedere alla difesa collettiva e al benessere degli Stati Uniti. Gli organi legislativi hanno l'autorità di contrarre debiti a propria discrezione: essi sono gli unici giudici di ciò che è necessario fare per provvedere alla difesa pubblica e i soli a dover determinare cosa sia meglio per il benessere comune. Questo potere, quindi, non è niente di più, niente di meno che un potere di imporre e riscuotere tributi, dazi e accise a pro-

prio piacimento e non solo il potere di imporre tributi è illimitato quanto alla somma che esso può esigere ma è anche perfetto e assoluto quanto alle modalità che esso predilige. Gli organi legislativi degli Stati, nonché qualsiasi autorità nei loro governi, devono limitarsi ad applicarlo non facendo niente di più di quanto due autorità statali si confrontano. Il sistema d'imposizione e di riscossione dei tributi determina pertanto il definitivo abbandono dell'idea di confederazione e la piena adozione del concetto di un'unica e compiuta repubblica. È opportuno qui ribadire che il potere di imporre e riscuotere tributi è il più importante fra tutti quelli che possono essere concessi; esso condensa in sé quasi tutti i poteri o almeno, col tempo, diventa preminente rispetto ad essi. È un importante strumento di protezione, di sicurezza e di difesa, in un buon governo, e un grande strumento d'oppressione e di sopraffazione in uno cattivo. Sarà proprio questo il caso che si verificherà se prendiamo in considerazione i limiti stringenti posti dalla Costituzione in esame agli ultimi governi [degli Stati] nell'articolo che si occupa del reperimento delle risorse. Nessuno Stato potrà emettere cartamoneta, imporre dazi o imposte su importazioni o esportazioni senza il consenso del Congresso e la produzione netta andrà a beneficio degli Stati Uniti: l'unico mezzo, quindi, lasciato ai governi degli Stati per la propria sussistenza e per l'estinzione dei propri

debiti è il ricorso alla tassazione diretta. Gli Stati Uniti, infatti, hanno anch'essi il potere di imporre e riscuotere tributi secondo le modalità che preferiscono. Chiunque abbia riflettuto sull'argomento avrà capito che all'interno dei singoli Stati sarà possibile esigere solo piccole somme di denaro mediante la tassazione diretta e che quando il governo federale inizierà a esercitare il proprio diritto di tassazione in tutti i suoi territori gli organi legislativi dei diversi Stati si troveranno nell'impossibilità di reperire fondi per supportare i propri governi. Senza fondi i governi degli Stati non potranno mantenersi e saranno destinati a scomparire così, come è stato precedentemente detto, i loro poteri saranno assorbiti dal governo nazionale.

Lezioni dalla storia

[...] Se è necessario rispettare l'opinione degli uomini più illustri e saggi che hanno riflettuto o scritto sulla scienza del governare, dobbiamo giungere alla conclusione che non sia possibile istituire una libera repubblica in un paese di così vasta estensione e con un tale numero di abitanti che aumentano con una progressione così rapida come quella registrata negli Stati Uniti. Tra le molte celebri autorità che potrei richiamare a questo proposito, mi contento di citarne solamente due.

Il primo è il barone de Montesquieu che al capitolo

XVI, volume I [Libro VIII] dello *Spirito delle Leggi* afferma: “È naturale che una repubblica disponga solo di un piccolo territorio, altrimenti non potrebbe sussistere a lungo. In una grande repubblica vi sono uomini con ingenti fortune e quindi con minore moderazione. Vi sono responsabilità troppo grandi da riporre nelle mani di un singolo cittadino. Gli interessi si particolarizzano e l'uomo comincia presto a pensare di poter essere felice, conseguire gloria e importanza opprimendo i suoi concittadini e di potersi realizzare ergendosi sulle rovine del suo paese. In una grande repubblica il bene comune è sacrificato a mille considerazioni, è soggetto alle eccezioni e dipende dagli accidenti. In una piccola, il bene pubblico è percepito con più facilità, è compreso meglio ed è più alla portata di tutti i cittadini: gli abusi sono meno frequenti e, ovviamente, meno protetti.” Il marchese Beccarari condivide la sua stessa opinione.

La storia non fornisce esempi di libere repubbliche di estensione paragonabile a quella degli Stati Uniti. Le repubbliche greche erano di dimensioni limitate e lo stesso vale per quelle romane. È vero che entrambe, con il passar del tempo, estesero le loro conquiste su ampi territori e che ciò comportò come conseguenza un mutamento della propria forma di governo passando da governi liberi a quelli più dispotici che il mondo abbia mai conosciuto.

Non solo l'opinione degli uomini più saggi e l'esperienza umana si esprimono contro l'idea di una repubblica di così vasta estensione ma ci sono una serie di motivi, razionali e legati alla natura delle cose, che possono essere opposti a questa idea. In qualsiasi governo il volere dei governanti è legge. Nei governi dispotici l'autorità suprema è limitata ad uno solo; la volontà di questa persona è legge che può essere indirizzata facilmente sia a territori sterminati che a quelli di piccole dimensioni. In una pura democrazia il popolo è sovrano e il loro volere è dichiarato da loro stessi; per questa ragione il popolo deve ritrovarsi riunito per deliberare e decidere. Questa tipologia di governo non può essere esercitata, pertanto, in alcun paese che abbia una qualunque dimensione ma deve essere confinata a singole città oppure limitata in modo tale che il popolo possa convenire in assemblea, essere in grado di discutere, capire l'oggetto della discussione e infine pervenire ad una opinione comune.

In una repubblica libera, sebbene tutte le leggi derivino dal consenso del popolo, i cittadini non dichiarano questo consenso in prima persona ma attraverso dei rappresentanti scelti tra le proprie fila; si presume che i rappresentanti del popolo sappiano quali siano gli interessi degli elettori e siano sufficientemente onesti da promuoverli. [...]

Capitolo IV

Dibattito sulla difesa e sugli eserciti permanenti

Questo capitolo è dedicato al mantenimento di un esercito permanente. Il punto in discussione è di importanza decisiva nel progettare la forma, ma anche la sostanza, di uno Stato.

Già Machiavelli aveva osservato che lo scopo di un'organizzazione politica è quello di garantire l'ordine all'interno dei propri confini e la sicurezza verso potenziali pericoli esterni. Come chiarirà successivamente il pensiero politico moderno, uno Stato è legittimato a esercitare il potere, se è in grado di provvedere a questi due elementi fondamentali. Ancor più della sicurezza interna, la sicurezza ai confini giustifica di fatto l'emergere di un particolare livello di potere, quello federale. Ed è su questo punto particolare che i federalisti e gli anti-federalisti conducono uno fra i più interessanti e accesi dibattiti di tutta la fase costituente degli Stati Uniti d'America. Nel caso specifico, alcune domande emergono in modo preponderante: che cosa giustifica il fatto di dover organizzare un esercito, che non sia espressione dei singoli Stati americani ma dell'Unione? Perché non lasciare che l'Unione possa disporre di milizie, appositamente reclutate dagli eserciti dei singoli Stati solo in caso di necessità? Disporre di un esercito

permanente non può essere un pericolo per la libertà dei singoli Stati?

In primo luogo, occorre specificare che “esercito permanente” è la traduzione di *standing army*. In un mondo in cui la leva obbligatoria è stata abolita, possiamo più propriamente parlare di un esercito “a disposizione” dello Stato federale, come lo sono i moderni eserciti operanti negli Stati moderni. In secondo luogo, scrivere di esercito “permanente” potrebbe richiamare alla mente una sorta di militarizzazione dello Stato. Quanto emerge dal dibattito, lo ribadiamo, esplora criticamente la questione senza mai dare al lettore l’idea di quanto, alla luce delle due guerre mondiali e delle esperienze del dopoguerra, si intende modernamente per militarizzazione. Ci rendiamo conto che la traduzione è approssimativa su questo punto ma riteniamo che, fatta questa premessa, i dubbi dovrebbero essere stati fugati.

Le due posizioni, quella federalista e quella anti-federalista, sono chiare e delineate, come si vedrà con la lettura dei passi selezionati. Da un parte, i federalisti, che sono a favore della creazione di un esercito permanente in mano all’Unione; dall’altra, gli anti-federalisti ritengono che la sicurezza ai confini possa essere facilmente gestibile dalle milizie messe a disposizione dai singoli Stati.

Il principale argomento che viene portato dagli anti-federalisti, come già anticipato, è sostanzialmente ba-

sato sul timore che un esercito permanente dell'Unione possa limitare la libertà dei singoli Stati membri o addirittura soverchiare l'ordine pre-esistente verso una forma di dittatura militare. Questo ragionamento si basa sull'idea che conferire all'Unione il potere di formare un esercito comune debba per forza di cose implicare una riconfigurazione dei pesi e dei contrappesi fra le parti in causa. L'obiezione di fondo, quindi, è del tutto analoga a quella che spesso volte viene avanzata dagli anti-europeisti di oggi: l'idea, cioè, che avere un esercito comune debba presupporre un super-Stato, laddove per "super" si intende un potere sostanzialmente dispotico.

La risposta federalista si articola a partire da un ragionamento, che scaturisce non tanto dal ricorso alla storia – come fanno gli antifederalisti – ma da semplici considerazioni che dovrebbero essere d'esempio anche per noi europei. Come sosteneva John Locke, lo Stato è in fondo uno strumento per soddisfare alcuni bisogni fondamentali che gli esseri umani – presi singolarmente – non sono in grado di soddisfare. Seguendo questo principio generale di filosofia politica, i federalisti osservano come *solo* un esercito comune consentirebbe una difesa efficace ed efficiente del territorio americano.

Nell'argomento federalista ritorna e si rinnova l'idea del contratto sociale: uno Stato è legittimato nell'esercizio del monopolio della forza fisica se è in grado di prov-

vedere alla sicurezza interna e ai propri confini. I federalisti – con grande lungimiranza – descrivono quali potrebbero essere i pericoli futuri dell’Unione, tratteggiando scenari possibili con un certo grado di completezza. In base a questi scenari, l’idea che si possa assemblare un esercito solo in occasione di attacchi esterni risulta essere del tutto fuorviante e, come la storia degli ultimi due secoli ha dimostrato, di sicuro inadeguata. Anche se il livello tecnologico dell’epoca non è lontanamente paragonabile a quello attuale in termini di complessità organizzativa, l’idea che si possa respingere un attacco sull’intero suolo americano facendo leva unicamente sulla difesa territoriale dei singoli Stati pare oggi quasi fuori luogo. Non possiamo immaginare quanto semplice sarebbe stato per le potenze europee dell’epoca conquistare uno dopo l’altro i tredici Stati, in attesa che l’esercito venisse assemblato.

Anche in questo dibattito, così come in quelli precedenti, possiamo presentare alcune analogie con il caso europeo. Paradossalmente, in Europa sono gli anti-federalisti che hanno vinto (o stanno vincendo). Attualmente, come abbiamo osservato nell’introduzione, gli Stati europei condividono un sistema legislativo comune (UE), che impegna risorse in campo economico, sociale e politico. Ma non vi è alcuna organizzazione militare formale che superi le barriere dei singoli Stati: non

esiste uno *standing army* europeo. Vi sono addirittura contingenti comuni, che spesse volte vengono utilizzati in giro per il mondo sotto legida dell'ONU, ma questo ovviamente rientra del tutto in una logica di una alleanza di eserciti, non certo di un esercito comune. Sebbene sia difficile ipotizzare guerre di conquista da parte di paesi terzi all'Europa, riteniamo che un esercito permanente europeo sia un passo fondamentale per l'indipendenza e il governo del mondo intero. Il problema, nel caso di noi europei, non è quello di difendere il territorio ma quello di contribuire allo sviluppo della democrazia e aiutare le Nazioni Unite nelle missioni di pace.

Tradotto in termini moderni, in altre parole, non abbiamo tanto bisogno di un esercito comune quanto di un sistema di *intelligence* europea, coordinata a livello continentale. La "guerra" si combatte oggi principalmente sulle conoscenze, come anticipato nella introduzione al volume. Ciò che manca è un governo capace di gestire esercito e *intelligence*.

FEDERALISTI: SAGGIO N. 24

In merito all'istituzione e al comando delle forze armate nazionali mi sono imbattuto in una sola obiezione di carattere specifico, relativa ai poteri che si intendono conferire al governo federale cioè, se ho ben capito, che non è stato adottato alcun provvedimento per evitare il formarsi di un regolare esercito permanente in tempo di pace. Cercherò ora di dimostrare come questa obiezione poggi su presupposti deboli e infondati. [...] L'obiezione in esame si basa sulla presunta necessità di limitare il potere legislativo della nazione contenuta nell'articolo inerente i provvedimenti di natura militare. Si tratta di un principio mai udito prima se non nella costituzione di uno o due dei nostri Stati e respinto da tutti gli altri. Qualcuno ignaro dei nostri affari politici che leggesse i giornali in questo frangente, senza avere prima analizzato il progetto presentato dalla Convenzione, giungerebbe naturalmente a una delle due conclusioni: o che esso contenga una disposizione favorevole al mantenimento di eserciti permanenti in periodi di pace oppure che esso conferisca all'esecutivo il pieno potere di istituire forze armate senza sottoporre in alcun modo la sua discrezionalità al controllo del parlamento. Se poi questo qualcuno leggesse attentamente il progetto rimarrebbe sorpreso nello scoprire che nessuna delle due conclusioni è esatta, che il pieno potere di costituire eserciti spetta al parlamento e

non all'esecutivo e che questo parlamento dove configurarsi come un'istituzione democratica, costituita da rappresentanti del popolo eletti periodicamente. Scoprirebbe inoltre che, invece delle supposte disposizioni a favore dell'istituzione di eserciti permanenti, ci sia a tal proposito nel testo un'importante specificazione persino sulla discrezionalità parlamentare, nella disposizione che proibisce lo stanziamento di fondi per il sostentamento di un esercito per periodi di durata superiore ai due anni, una precauzione che vista più da vicino apparirà una reale e forte garanzia di sicurezza contro le istituzioni militari non strettamente necessarie.

[...]

Sebbene un immenso oceano separi gli Stati Uniti dall'Europa, tuttavia, varie considerazioni ci mettono in guardia dall'essere troppo fiduciosi o sicuri. Lungo uno dei nostri versanti e in estesi territori dietro i nostri Stati si stanno sviluppando insediamenti soggetti al dominio britannico. Lungo l'altro versante e su tutta l'area che si ricongiunge al dominio inglese vi sono colonie e insediamenti sottoposti al dominio della Spagna. Questa situazione, unita alla nostra vicinanza alle Isole delle Indie Occidentali, appartenenti a queste due potenze, crea tra di loro un interesse comune rispetto ai loro possedimenti in America e rispetto a noi. Nel periodo antecedente alla Rivoluzione e anche dopo la stipulazione della pace si è presentata la costante necessità di

mantenere piccoli presidi lungo la frontiera occidentale. È indubbio che essi continueranno a essere indispensabili anche solo per contrastare le scorribande e le razzie degli indiani. Sarà compito di periodici distaccamenti di uomini, reclutati dalla milizia o da corpi permanenti mantenuti dal governo, effettuare questi presidi. La prima ipotesi è impraticabile e se fosse praticabile sarebbe difficile da gestire. La milizia non accetterebbe a lungo, e forse mai, di allontanarsi dalle proprie occupazioni e dalle proprie famiglie per assolvere un compito tanto ingrato in tempi di assoluta pace. E qualora potesse essere spinta o obbligata a farlo, l'incremento delle spese dovuto al frequente avvicendamento degli uomini in servizio, la perdita del lavoro e il danno arrecato alle laboriose occupazioni individuali formerebbero obiezioni definitive contro questo piano. Sarebbe oneroso e ingiurioso per la comunità così come distruttivo per i privati cittadini. La seconda risorsa di truppe permanenti stipendiate dal governo equivale a un esercito permanente in tempo di pace; si tratterebbe di un piccolo contingente ma non per questo meno reale. Questa è una semplice considerazione sull'argomento che dimostra in una sola volta come sia errato inserire nella Costituzione una disposizione che vieti simili provvedimenti e come sia necessario affidare la questione alla discrezione e alla prudenza degli organi legislativi

FEDERALISTI: SAGGIO N. 25

Alcuni Stati a causa della loro posizione geografica sono esposti più direttamente. Questo è il caso di New York. In base a un piano difensivo basato su forniture separate, New York dovrebbe sostenere l'intero peso delle misure necessarie per la sua immediata sicurezza e per la protezione a medio e lungo termine degli Stati vicini. Ciò non sarebbe né giusto per quanto riguarda New York, né sicuro per quanto riguarda gli altri Stati. Il sistema presenterebbe vari problemi. Gli Stati, cui dovesse toccare di provvedere ai mezzi necessari, sarebbero poco in grado e poco desiderosi di reggere il peso delle forniture loro competenti per un periodo considerevole. La sicurezza collettiva sarebbe pertanto soggetta alla parsimonia, all'imprevidenza o all'incapacità di una parte. Se le risorse di questa parte diventassero più abbandonanti ed estese e anche le misure adottate venissero aumentate in proporzione, gli Stati si allarmerebbero subito nel vedere l'intera forza militare dell'Unione concentrarsi nelle mani di due o tre dei suoi membri, probabilmente tra i più potenti. Ognuno di essi sceglierebbe di avere una qualche controparte e gli inganni potrebbero essere facilmente orditi. In una situazione siffatta, le istituzioni militari, fomentate dalla gelosia reciproca, sarebbero inclini ad ampliarsi oltre le loro dimensioni naturali e appropriate e, trovandosi a disposizione di Stati separati, si tra-

sformerebbero in strumento di demolizione o di riduzione dell'autorità nazionale.

Sono già state presentate ragioni a sostegno dell'ipotesi che i governi degli Stati saranno naturalmente propensi a porsi in una posizione antagonistica con il governo dell'Unione a causa della loro brama di potere e che, in qualsiasi contesto che veda contrapposti l'istituzione suprema federale e uno dei suoi membri, il popolo tenderà ad appoggiare il proprio governo locale. Se, oltre a questo immenso vantaggio, l'ambizione degli Stati membri dovesse anche essere sollecitata dalla possibilità di disporre, in modo separato e indipendente, di forze militari, si determinerebbe una tentazione troppo forte e una facilitazione troppo significativa per attaccare e alla fine sovvertire l'autorità costituzionale dell'Unione. D'altra parte, in un simile stato di cose, la libertà del popolo sarebbe meno garantita rispetto a una situazione in cui le forze armate nazionali rimanessero sotto il controllo del governo nazionale. Fintantoché un esercito può essere considerato un pericoloso strumento per la conquista del potere, è meglio che esso sia posto nelle mani di coloro che hanno più probabilità di suscitare la diffidenza del popolo rispetto che a coloro che hanno meno probabilità di farlo. È infatti una verità attestata dalla storia che un popolo sia in genere maggiormente in pericolo quando gli strumenti di violazione dei loro diritti sono affidati alle persone ritenute più insospettabili.

FEDERALISTI: SAGGIO N. 26

Il potere di istituire eserciti, presente in quelle costituzioni, non può mediante alcuna formulazione essere collocato altrove se non negli stessi organi legislativi [...].

FEDERALISTI: SAGGIO N. 28

Se, al contrario, l'insurrezione dovesse estendersi un intero Stato o in gran parte di esso, l'impiego di forze armate di diversa natura potrebbe essere inevitabile. A quanto pare il Massachusetts ha ritenuto necessario istituire delle truppe per reprimere i propri disordini interni. La Pennsylvania, per il semplice timore di agitazioni tra una parte dei suoi cittadini, ha giudicato opportuno adottare gli stessi provvedimenti. Se per ipotesi lo Stato di New York avesse voluto ristabilire la propria perduta giurisdizione sugli abitanti del Vermont avrebbe potuto sperare che l'operazione avesse successo mediante il solo impiego della milizia? Non sarebbe stato costretto a costituire e a mantenere un contingente più regolare per l'attuazione del suo piano? Se si deve quindi riconoscere la necessità di ricorrere a forze armate diverse dalla milizia, in casi così straordinari, da parte degli stessi governi degli Stati, perché si dovrebbe obiettare che esista la possibilità che il governo nazionale possa trovarsi in un'analogia

necessità, in casi altrettanto estremi? Non è sorprendente che uomini, che in teoria proclamano il proprio attaccamento all'Unione, sollevino come obiezione contro la Costituzione proposta, una questione che sarebbe valida con un peso dieci volte maggiore per il piano che essi sostengono? Inoltre, ammesso che abbia un fondamento di verità, non è la conseguenza inevitabile di una società civile costruita su ampia scala? Questa possibilità non è preferibile rispetto alle incessanti agitazioni e alle frequenti rivoluzioni che flagellano continuamente le piccole repubbliche?

Proseguiamo l'indagine sotto un altro punto di vista, cioè, supponiamo che al posto di un unico sistema governativo generale si formassero due, tre o perfino quattro confederazioni, non si presenterebbe la stessa difficoltà nelle attività di ciascuna di queste confederazioni? Ognuna di esse non sarebbe esposta agli stessi inconvenienti e, una volta che si fossero verificati, per difendere la propria autorità non sarebbe obbligata a ricorrere agli stessi espedienti che contestiamo al governo nazionale? In quest'ipotesi la milizia sosterrrebbe l'autorità federale con maggiore prontezza e capacità rispetto a quelle che mostrerebbe nei confronti di un'unione generale? Tutti gli uomini leali e intelligenti, dopo adeguata riflessione, devono riconoscere che il principio dell'obiezione è ugualmente applicabile in entrambi i casi e che, formando un unico governo per tutti gli Stati o governi differenti per differenti gruppi di Stati o tanti governi separati

quanti sono gli Stati, si potrebbe talora presentare la necessità di ricorrere a una forza militare costituita in modo diverso dalla milizia per mantenere la pace della comunità e per assicurare la giusta autorità delle leggi contro quelle brutali violazioni da cui scaturiscono insurrezioni e ribellioni.

FEDERALISTI: SAGGIO N. 29

Non occorre essere esperti di arti militari per capire che l'uniformità di organizzazione e di disciplina della milizia avrebbe effetti più benefici ogni qualvolta questa venisse chiamata a svolgere il proprio compito per assicurare la difesa collettiva. Ciò renderebbe gli uomini della milizia in grado di adempiere alle loro mansioni sia belliche che strategiche con intelligenza e accordo vicendevoli – un vantaggio di particolare importanza nelle operazioni di un esercito. Farebbe, inoltre, acquisire molto più velocemente alle truppe un grado di competenza nelle attività militari che sarebbe essenziale per la loro utilità. Questa auspicabile uniformità può essere conseguita solo affidando il controllo della milizia al comando dell'autorità nazionale. Quindi, appare decisamente appropriato il piano presentato dalla Convenzione che propone di autorizzare l'Unione "a provvedere a che la milizia sia organizzata, armata e disciplinata e a disporre di quella parte di essa che sarà impiegata al servizio degli Sta-

ti Uniti, lasciando ai rispettivi Stati la nomina degli ufficiali e l'autorità di addestrare la milizia secondo le norme disciplinari prescritte dal Congresso”.

ANTIFEDERALISTI:

BRUTUS, LETTERA N. 1, 18 OTTOBRE 1787

Si potrebbe qui dimostrare che il potere, all'interno di un'istituzione governativa federale, di costituire e mantenere forze armate secondo la propria volontà, sia in stato di guerra che di pace, e il controllo sulla milizia, conducano non solo all'unificazione del governo, ma anche alla perdita della libertà civile. Non mi soffermerò, tuttavia, su questa problematica, poiché alcune considerazioni in merito al potere giudiziario del governo oggetto d'esame, in aggiunta a quanto precedentemente detto, mostreranno chiaramente il fondamento della mia riflessione.

Nei governi dispotici e in tutte le monarchie europee, gli eserciti permanenti vengono mantenuti per eseguire gli ordini del principe o del magistrato, e sono impiegati a tale scopo quando le circostanze lo richiedono. Essi, tuttavia, si sono sempre rivelati mezzi di distruzione della libertà; sono quindi ripugnanti nello spirito di una libera repubblica.

Una repubblica fondata sulla libertà non manterrà mai un esercito permanente per far applicare le sue leggi. Essa

dovrà fondarsi sul sostegno dei suoi cittadini. Tuttavia quando un governo si fonda sul sostegno dei cittadini deve essere concepito in modo tale da meritare la fiducia, il rispetto e la stima del popolo.

BRUTUS: LETTERA N. 10, 24 GENNAIO 1788

Un regolare esercito permanente rappresenta una minaccia per le libertà civili, non solo perché i governanti potrebbero farvi ricorso per sostenere qualsiasi usurpazione di potere essi vogliano compiere, ma perché vi è il serio pericolo che un esercito qualsiasi sovverta quelle istituzioni governative sotto la cui autorità è istituito e che instauri un'altra forma di potere, secondo la volontà del proprio capo.

Apprendiamo da attendibili pagine di storia che simili eventi si verificano frequentemente. In un saggio precedente sono stati riportati due casi esemplificativi, così rilevanti da meritare la più viva attenzione da parte di tutti gli amanti della libertà. Essi sono tratti dalla storia delle due nazioni più potenti che il mondo abbia mai conosciuto; le più note per la libertà di cui hanno goduto e per l'eccellenza delle loro costituzioni: Roma e la Gran Bretagna. Nel primo caso, i diritti della confederazione furono annientati e la costituzione rovesciata dall'esercito di Giulio Cesare, che ne fu eletto al comando dall'autorità costituzionale della confederazione

stessa. Egli cambiò la forma di governo passando da una libera repubblica, che allora aveva fatto riecheggiare la sua fama e che è ancora esaltata da tutto il mondo, a un governo basato sul dispotismo più assoluto.

Un esercito permanente determinò questo mutamento politico e lo stesso esercito costituì la base del suo potere attraverso varie epoche ricordate negli annali storiografici per le più orribili crudeltà, stragi e carneficine - le depravazioni più perverse, bestiali e disumane che abbiano mai afflitto e disonorato il genere umano.

[...]

Da queste considerazioni emerge che il pericolo nel mantenere un esercito permanente in tempo di pace proviene non solo dal timore che i governanti possano servirsene per affermare i loro ambiziosi progetti, ma proviene in egual misura, e forse ancor di più, dalla possibilità che essi rovescino i poteri costituzionali del governo e che si impadroniscano del potere per imporre qualsiasi forma governativa essi vogliano.

I sostenitori del potere militare, per suffragare la necessità che il nuovo governo goda di questo diritto, ribadiscono che sarebbe illegittimo imporre un limite alla discrezionalità degli organi legislativi, in merito agli apparati militari in tempo di pace, poiché, affermano, sarà necessario mantenere piccoli presidi lungo le frontiere per vigilare contro le depredazioni degli indiani e per essere pronti a

respingere eventuali violazioni o invasioni della Spagna e dell'Inghilterra.

Lasciando da parte tante divagazioni, il cuore della questione è il seguente: probabilmente sarà necessario tenere piccoli contingenti di truppe per presidiare alcune postazioni, che sarà necessario mantenere per proteggerci da improvvise invasioni di indiani, spagnoli e di inglesi, di conseguenza al governo generale dovrebbe essere conferito il potere di costituire e mantenere un esercito permanente in tempo di pace, senza alcuna restrizione, a propria completa discrezione. Confesso di non riuscire a comprendere come tale conclusione scaturisca dalle premesse date. I logici affermano che non è un buon ragionamento inferire una conclusione generale da premesse particolari. Sebbene non sia un esperto di logica, mi sembra che la presente disquisizione si accosti molto a questo tipo di descrizione. Quando nel parlamento della Gran Bretagna i nostri compatrioti si opposero con veemenza e con tutta la forza dell'eloquenza al mantenimento di eserciti permanenti in tempo di pace è ovvio che essi non hanno mai sfiorato l'idea che in tal modo sarebbero stati proibiti i piccoli presidi alle frontiere o in prossimità di aree a rischio di invasione da parte delle potenze straniere o, anche, la sorveglianza ai pubblici arsenali bellici.

Coloro che si fanno promotori di tale potere nella nuova forma di governo ne sottolineano inoltre la necessità perché potrebbe avvenire, e probabilmente avverrà, che le circo-

stanze rendano necessario costituire un esercito per essere pronti a respingere gli attacchi di un eventuale nemico, prima di ricevere una formale dichiarazione di guerra, caduta in disuso nei tempi moderni. Se la Costituzione proibisse la formazione di un esercito prima dell'effettivo inizio di un conflitto, priverebbe il governo del potere di provvedere alla difesa del paese fino a che il nemico non metta effettivamente piede all'interno del territorio nazionale. Qualora la restrizione non dovesse estendersi all'istituzione di eserciti in casi di emergenza ma solo al loro mantenimento, la questione sarebbe affidata alla discrezionalità del potere legislativo così coloro che lo esercitano potrebbero tenere in vita l'esercito per tutta la durata che ritengono necessaria, servendosi del pretesto di un pericolo d'invasione. Da ciò si giunge alla conclusione che gli organi legislativi dovrebbero godere della prerogativa di costituire e mantenere un esercito senza alcuna restrizione. Tuttavia da queste premesse deriva quest'unica conseguenza: agli organi legislativi non devono essere posti limiti quanto al diritto di costituire eserciti quando dovessero verificarsi esigenze come quelle esemplificate, non ne consegue affatto che il governo debba essere autorizzato a costituire e mantenere eserciti permanenti a propria discrezione sia in tempo di pace che di guerra. Se effettivamente è impossibile investire il governo generale dell'autorità di istituire forze armate per presidiare le postazioni di frontiera, sorvegliare gli arsenali bellici o per essere pre-

parati a respingere un attacco, quando constatiamo che una potenza straniera è pronta a sferrarlo, senza conferirgli un potere generale e indefinito di costituire e mantenere eserciti, senza restrizioni o specificazioni, allora questo ragionamento può avere senso, tuttavia ciò non è stato dimostrato, né è possibile farlo.

Si è riconosciuto che impedire al governo generale di mantenere eserciti permanenti, quando tuttavia esso è autorizzato a costituirli in caso di emergenza, sarebbe una difesa insufficiente contro il pericolo. Rendere discrezionale questa libertà creerebbe la possibilità di eludere l'applicazione del provvedimento. È altresì riconosciuto che la proibizione assoluta di istituire eserciti, tranne che nei casi di guerra vera e propria, sarebbe inopportuna, poiché sarà necessario formare e tenere in vita un piccolo numero di contingenti militari per presidiare le principali postazioni di frontiera e per sorvegliare gli arsenali bellici. Potrebbe accadere che la minaccia di un attacco da parte di una potenza straniera sia così imminente da rendere quanto mai opportuno costituire un esercito in modo da essere preparati a opporre resistenza. Tuttavia costituire e mantenere forze armate per queste finalità e in tali occasioni non implica l'idea di mantenere eserciti permanenti in tempo di pace.

Concedere al governo un margine di autorità sufficiente per provvedere a tali casi e allo stesso tempo fornire una ragionevole e valida garanzia di sicurezza contro il pericolo di

un esercito permanente è una soluzione pienamente attuabile – una clausola sul seguente proposito risponderebbe allo scopo. Dato che mantenere eserciti permanenti in tempo di pace rappresenterebbe un pericolo per la libertà e dato che essi si sono spesso rivelati gli strumenti per il rovesciamento delle migliori costituzioni di governo, nessun esercito permanente, o truppe di qualsiasi genere, sarà costituito o tenuto in vita dagli organi legislativi, a eccezione di tutti quelli che sarà necessario istituire a sorveglianza degli arsenali bellici degli Stati Uniti o a presidio delle postazioni lungo le frontiere e di quanto sarà ritenuto assolutamente necessario tenere per garantire la sicurezza dei cittadini e per favorire il commercio con gli indiani, a meno che gli Stati Uniti non si trovino in pericolo di essere attaccati o invasi da qualche potenza straniera, nel qual caso l'assemblea legislativa sarà autorizzata a istituire eserciti per essere pronta a respingere l'aggressione; ciò purché nessun tipo di truppe sia mantenuto in tempo di pace senza il consenso dei due terzi dei membri che costituiscono entrambe le camere del parlamento.

Una disposizione simile a questa lascerebbe sufficiente libertà agli organi legislativi di istituire forze armate in tutti i casi davvero necessari e, al contempo, sarebbe una valida garanzia di sicurezza contro il formarsi di pericolosi meccanismi dispotici provenienti da un esercito permanente. Lo stesso autore che sostiene le argomentazioni già citate

esprime una serie di altre considerazioni al fine di dimostrare che il potere di costituire e tenere in vita eserciti dovrebbe essere discrezionale all'interno degli organi legislativi nazionali. Alcune di queste sono curiose. Egli cita gli esempi del Massachusetts e della Pennsylvania per avvalorare la tesi della necessità di mantenere un esercito permanente in tempo di pace. La più semplice riflessione persuaderà ogni uomo leale che entrambi i casi sono completamente estranei al suo proposito. Il Massachusetts aveva istituito un contingente di truppe per la durata di sei mesi al termine della quale doveva essere smantellato; pertanto esso non ha affatto le caratteristiche di un esercito permanente. E inoltre si può parlare di una confederazione in stato di pace in quel periodo? Essa stava attraversando il più violento periodo di lotte e di disordini della sua storia e i propri organi legislativi avevano formalmente dichiarato che all'interno del paese vi era un innaturale stato di ribellione. La situazione della Pennsylvania era analoga: un gruppo di uomini armati aveva mosso guerra contro l'autorità statale e aveva apertamente dichiarato l'intenzione di non volersene più sottomettere. È compito dell'opinione pubblica giudicare a quale scopo le siano presentati esempi di Stati che istituiscono forze armate per brevi periodi trovandosi in stato di guerra o di insurrezione, quando la questione oggetto d'esame è l'opportunità di mantenere eserciti permanenti in tempo di pace.

INDICE

Preambolo	p. V
Prefazione	VII
Introduzione: Quale Europa?	1
Capitolo I Dibattito sul potere centrale e sulla natura dell'Unione	41
Capitolo II Dibattito sulle competenze degli Stati	69
Capitolo III Dibattito sulla tassazione	113
Capitolo IV Dibattito sulla difesa e sugli eserciti permanenti	149

Copertina: *Francobollo Purple Heart*

Design: ab&c - Roma 06 68308613 - studio@ab-c.it

Impaginazione: Roberta Arcangeletti - roberta.arcangeletti@gaffi.it

Stampa: Litograf Editor srl - via C. Marx 10 - Cerbara - 06011 - Città di Castello (PG)

Alberto Gaffi editore aderisce all'appello di GREENPEACE Italia "Scrittori per le foreste" e utilizza carta proveniente da fonti sostenibili come quelle certificate dal Foresty Stewardship Council (FSC).

Questo libro è stato finito di stampare nel mese di agosto 2009.