

## FEDERALISMO INTEGRALE

Raimondo Cagiano

Nella visione dei federalisti integrali<sup>1</sup> la crisi della civiltà non è soltanto crisi dello stato: è anche crisi dei rapporti fra gli individui e fra le comunità. Ne scaturisce la necessità che la soluzione federalista della ripartizione dei poteri tra i diversi livelli di competenze, divenga anche una relazione di ricerca di equilibri per gli individui, per le comunità, per i rapporti di lavoro, per l'organizzazione economica e sociale.

Da qui parte tutta l'ipotesi, tutta la costruzione del federalismo economico e sociale nella visione dei federalisti integrali. L'ipotesi secondo la quale per approssimazioni successive si possa arrivare ad un optimum democratico e politico di ripartizione dei poteri attraverso l'amministrazione dei diversi livelli di competenza, quindi attraverso la negoziazione della sussidiarietà; così che si possa fare federalismo anche nei rapporti che oggi si chiamano intergenerazionali.

Nasce questa visione che si fonda sulla pianificazione economica obbligatoria dei beni di prima necessità, sulla regolazione di mercato dei beni di prima necessità, sulla pianificazione capitalista dei beni di sviluppo, sul minimo sociale garantito, sul servizio civile. Questa ricerca

---

<sup>1</sup> Così si identificano i seguaci del pensiero e dell'azione di Alexandre Marc, pensatore e federalista francese del secolo scorso.

Alexandre Marc (Aleksander Markovitch Lipiansky), nasce nel 1904 a Odessa da una famiglia ebrea. Fuggito dalla Russia rivoluzionaria continua gli studi a Parigi per poi studiare filosofia a Iena. Tornato in Francia si diploma all'Ecole libre des sciences politiques. Nel 1929 fonda un centro di incontri a vocazione religiosa ed ecumenica sulla crisi della civiltà europea, il Club du Moulin Vert dal quale nascerà, nel 1930, il movimento "L'Ordre Nouveau". Nel 1932, partecipa alla fondazione della rivista "Esprit" nella quale si definiscono gli orientamenti fondamentali del "Personalismo" e, nel 1933, a quella della rivista "L'Ordre Nouveau" che avrà l'obiettivo di delineare i contorni di una nuova società "a misura d'uomo". Attorno a questa rivista si costituì un gruppo che elaborò una concezione "integrale", cioè non soltanto istituzionale, ma anche economica, sociale e filosofica, del federalismo: con lui, Arnaud Dandieu,

dell'optimum sociale per dialettiche successive è un processo continuo, non statico ed immediato, ma è un meccanismo continuamente rimesso in discussione che deve peraltro soddisfare tre garanzie.

La prima garanzia è quella giuridica, la legge federale, il processo costituente europeo che è il prerequisito di tutta la costruzione federalista.

La seconda è la garanzia sociale, data dall'equilibrio delle componenti la società, sia in senso istituzionale che in senso economico e sociale. Infine la terza garanzia è quella tipica del personalismo: la garanzia morale, vale a dire lo spirito della dottrina federalista che è metodologia per la regolazione dei conflitti e quindi condizione necessaria per garantire la pace in tutte le umane relazioni.

Ricordiamo infatti che il federalismo, nella corretta attuazione dei suoi principi, rappresenta uno strumento efficace per la prevenzione dei conflitti. Già alla fine del '700 Kant, nell'individuare le cause della guerra, dà al concetto di pace il suo vero significato: quello dell'eliminazione della violenza collettiva grazie ad un'organizzazione che ha il potere di risolvere i contrasti internazionali attraverso il ricorso al diritto. In questo modo il concetto di pace viene esteso al più ampio concetto di sicurezza collettiva

Emmanuel Mounier, Robert Aron, Denis de Rougemont, Jean-Pierre Gouzy, Bernard Voyenne ed altri ancora. Dopo la guerra, tornato in Francia dalla Svizzera, dove si era rifugiato nel 1943, si dedica completamente alla causa del federalismo europeo partecipando alla creazione del Gruppo "La Fédération". Nel 1946 diviene segretario generale dell'Unione europea dei federalisti (in questa veste è uno dei promotori del Congresso d'Europa dell'Aia nel 1948), nel 1953 animatore del Movimento federalista europeo in Francia e nel 1954 creatore del Centre International de Formation Européenne (CIFE).

La dottrina federalista verrà poi approfondita sulle pagine della rivista "L'Europe en Formation" nata nel 1960.

Nel corso degli anni seguenti e fino alla morte, avvenuta il 22 febbraio 2000, Marc sarà autore di numerose opere riguardanti il "Federalismo integrale", tutte disponibili presso il Centro di Documentazione Europea "A. Spinelli" nella Biblioteca "E. Barone" dell'Università La Sapienza di Roma.

del genere umano, che si può raggiungere soltanto con il federalismo. Non a caso Mario Albertini scriveva a questo proposito che “il significato del federalismo si può descrivere in questo modo: a) come la formula politica per associare le nazioni; b) come un’associazione nella quale ciascuno stato perde, associandosi, il potere di fare la guerra”. E commentando Kant concludeva: “se si pensa il federalismo si pensa la pace, e si pensa davvero la pace se si pensa il federalismo”. Una efficace politica di pace, cioè orientata alla unificazione mondiale, richiede una capacità di agire sul piano internazionale, al fine di realizzare un sistema cooperativo multipolare che costituisce la base indispensabile per la costruzione di un mondo più giusto e pacifico. Questa capacità di agire si può ottenere con la realizzazione di un sistema istituzionale pienamente democratico e regolato dai principi del federalismo.

Questi principi basilari sono: l’autonomia, la cooperazione, la sussidiarietà, la partecipazione e la garanzia.

L’autonomia corrisponde alla libertà, alla creazione e alla responsabilità della persona e di conseguenza del gruppo. Essa è intesa come autodeterminazione. Soltanto una pluralità sociale permette lo sviluppo di tutti; l’individuo non può soffocare in una collettività unica ma deve espandersi, secondo la sua vocazione e il suo carattere, in una collettività socialmente differenziata. La generalizzazione del principio di autonomia, a tutti i livelli, da quello del comune e della regione a quello dei gruppi politici e dei sindacati, provoca un miglioramento generale delle condizioni sociali e permette che un determinato numero di decisioni vengano prese al livello più vicino all’uomo, responsabilizzando in questo modo il cittadino, incentivato a prendere parte alla vita politica e sociale perché direttamente interessato.

Il principio di cooperazione è alla base della federazione: regola i rapporti tra gli Stati membri e il livello federale, rapporti altrimenti destinati all’anarchia. E’ naturalmente pazzia, scontando l’accordo reciproco fra le istituzioni dei diversi livelli.

La sussidiarietà è lo strumento necessario per regolare l’autonomia di ogni nucleo collettivo, di

ogni organo: ogni collettività possiede l’insieme delle competenze che è in grado di gestire veramente in modo efficace e benefico, ma d’altra parte deve abbandonare a un livello superiore tutti quei poteri che non può gestire in modo produttivo. Così gli Stati dovranno rinunciare a tutte quelle competenze che non riescono più a gestire secondo criteri adeguati e nello stesso tempo restituire alle collettività più piccole (regioni, comuni) una buona parte dei poteri confiscati loro durante i secoli. Si assiste quindi a un doppio movimento nella gestione del potere: ascendente verso le istituzioni sopranazionali, discendente verso le collettività più limitate. Questo principio esprime, inoltre, la complementarità delle competenze dei differenti livelli: la società è al servizio dell’individuo per il suo benessere; e, se esiste una gerarchia, questa non è altro che una semplice divisione delle responsabilità. La sua applicazione porta a una ripartizione del potere, politico, economico e culturale, secondo i bisogni e le esigenze reali. L’organizzazione della società diventa più efficace, più trasparente, più democratica.

La partecipazione implica, a un livello di organizzazione giuridico-politica, un inserimento attivo delle componenti nel processo decisionale della collettività federale. Essa va intesa in senso costituzionale; di qui la piena convinzione di partecipazione attiva al processo legislativo europeo e al processo costituente e non come mera consultazione.

Nella sua costante esigenza di realismo, il federalismo garantisce inoltre garanzia ed efficienza, preoccupandosi che ogni collettività, ogni organo, ogni individuo possa essere in grado di esercitare effettivamente i poteri giuridici riconosciutigli. Esso assicura agli individui un optimum sociale e alle collettività i mezzi necessari alla realizzazione delle loro autonomie. L’individuo si trova così proiettato in una nuova dimensione che non è più quella limitata dell’appartenenza al nucleo nazionale ma quella più internazionale, più europea.

Ma, come abbiamo detto, la crisi della civiltà non è soltanto crisi dello Stato; è anche crisi dei rapporti fra gli individui e dei rapporti tra le comunità; ciò implica che la ripartizione dei poteri

fra i diversi livelli di competenze divenga anche una relazione dialettica, di coesistenza, di ricerca di equilibri, per gli individui, per le comunità, per i rapporti di lavoro, per l'organizzazione economica e sociale. Da qui parte l'organizzazione e la costruzione del federalismo economico e sociale nella visione dei federalisti globali. In sintesi, il federalismo integrale si propone di inglobare nel sistema federalista tutte le manifestazioni della vita all'interno della società. Non si tratta soltanto di un sistema di organizzazione dello Stato o della comunità internazionale, ma anche di una trasformazione della realtà intesa sotto ogni aspetto, dal politico al culturale, dall'economico allo scientifico, da parte di esseri viventi capaci di agire nella dimensione quotidiana e di trasformarla.

Al livello dei presupposti per l'organizzazione economica della società, i federalisti auspicano una pianificazione globale dell'economia risultante dall'azione contrattuale dei gruppi ai vari livelli fino al livello federale di tutte le componenti della società. Si prevede in linea generale due zone di pianificazione: l'azione contrattuale alla base del piano diviene vincolante per i beni e i servizi fondamentali; deve invece essere orientativa del mercato e motore dell'espansione quella concordata per i beni e servizi non essenziali. Questa duplice azione dovrebbe, tra l'altro, produrre anche una perequazione delle risorse e del livello standard di vita fra le regioni più sviluppate e quelle economicamente meno favorite. In più sarebbe possibile introdurre, in questa prospettiva, delle semplificazioni anche per quanto riguarda il sistema monetario; nella zona vincolata dei consumi di base la moneta potrebbe probabilmente essere sostituita da meccanismi di prelievo di più pratico funzionamento, nell'ottica di una progressiva riduzione dell'area di attività della moneta, così com'è oggi intesa.

E' evidente che questa programmazione deve nascere da un equilibrio o, meglio, da un legame dialettico fra potere centrale e poteri locali. Il potere centrale è più incline a controllare l'aspetto quantitativo e schematico delle soluzioni proposte; i poteri periferici, invece, si occupano preferibilmente dell'incidenza locale, concreta e quantitativa delle medesime soluzioni. D'altra

parte sembra opportuno affidare la fase istruttoria dei vari progetti ai poteri locali nonché la fase finale di esecuzione e di controllo; al potere centrale potrebbe invece incombere la responsabilità intermedia di mettere a confronto le molteplici esigenze locali con le condizioni del sistema (disponibilità di capitali, congiuntura economica) e con gli obiettivi generali fissati dalle conclusioni generali di un pluralismo politico.

In una visione moderna del principio di garanzia, anch'esso affermato dalla dottrina federalista, i poteri locali, fondati sull'autogoverno democratico, dovranno diventare via via il contro-potere dello Stato, per riportarlo in continuazione alla realtà delle esigenze di cui deve costituire la sintesi; al tempo stesso il potere centrale deve spingere i poteri locali a superare le inevitabili tendenze particolariste.

In sostanza, ogni gruppo ha diritto al riconoscimento della più completa determinazione, compatibilmente con il buon funzionamento dell'insieme. Questa autonomia conduce naturalmente a tutte le forme di cooperazione, sia tra gruppi dello stesso livello di organizzazione (cooperazione orizzontale) che tra quelli appartenenti a livelli diversi (cooperazione verticale); mentre la sussidiarietà si applica nel momento della ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di organizzazione della società.

Gli studi dei grandi pensatori federalisti risultano dunque sorprendentemente attuali e potenzialmente applicabili alla realtà, grazie al loro carattere aperto e dinamico. La teoria, infatti, è destinata a trasformarsi nel tempo e ad adattarsi a contatto con l'esperienza. Una mozione, approvata dalla Conferenza dei Poteri Regionali e Locali del Consiglio d'Europa parla della necessità di un rafforzamento della cittadinanza locale e di quella europea, rispetto all'abituale cittadinanza stato-nazionale. E' interessante riportarla: "La presenza di gruppi etnici e di minoranze provenienti dall'immigrazione deve essere riconosciuta come un tratto permanente della società europea e implica un nuovo orientamento per l'insieme delle società e in particolare delle strutture e delle politiche delle pubbliche autorità, a cominciare dai comuni europei, nel senso di una integrazione multiculturale. Una tale azione

implica a sua volta, il riconoscimento del fenomeno della migrazione come un dato strutturale dell'Europa, spazio multinazionale per definizione che non potrà dunque essere affrontato convenientemente se non in prospettiva europea. L'esistenza di sacche sfavorite di popolazione autoctona in tutti i paesi europei e particolarmente di gruppi sociali, famiglie e persone in situazioni di grande povertà e precarietà, esige l'introduzione di una politica d'integrazione con approcci e strategie uniche riguardino tutti differentigruppi, famiglie, persone autoctone o immigrati”.

Altre proposte, ricorrenti nella tematica e nella dottrina federalista, a partire dai lontani anni Trenta ed oggi già più attuali, sembrano degne di una seppur breve attenzione: mirano infatti a dare all'organizzazione sociale un volto che oggi potrebbe apparire per certi versi rivoluzionario. Pur muovendosi in direzioni numericamente limitate, queste proposte sembrano cogliere alcuni aspetti nodali del sistema corrente, toccati i quali l'intero insieme sociale ne viene modificato.

Il primo punto è quello del minimo sociale garantito ai fini della soddisfazione dei bisogni vitali; esso si esprime sia in termini di potere d'acquisto globale che, soprattutto, in termini di disponibilità di servizi essenziali, assicurati per tutti nelle stesse condizioni. Questa proposta, cara a una certa letteratura americana, viene da ormai quaranta anni rielaborata dai federalisti come strumento di politica economica e sociale

Da una parte, infatti, assicurando un potere di acquisto globale non decrescente dei consumatori (cioè mantenendo il livello della domanda globale), esso può costituire uno strumento anche parziale di contenimento inflazionistico; dall'altro può costituire un elemento di coesione del tessuto sociale nel momento in cui fissa per obiettivo all'intervento pubblico l'assicurazione della soddisfazione dei bisogni essenziali (tradizionalmente fissati nel vitto, nell'abbigliamento, nella casa, nella salute, nell'istruzione, nella mobilità e nella comunicazione) imponendo una trasformazione dell'impresa, vale a dire un nuovo tipo di produzione: quella di servizi essenziali per un sistema distributivo equilibrato a livello di base.

In termini sociali - e questa è la seconda proposta - ogni individuo (uomo e donna), in cambio dello standard garantito, mette a disposizione della società il suo servizio civile (generale e obbligatorio) che consente così la ri-partizione su tutta la collettività del peso dei servizi duri e ingrati: quei servizi abitualmente riservati al sottoproletariato locale o anche internazionale (immigrati da regioni povere) e che fanno, per esempio, anche dell'Italia una zona di significativa immigrazione, pur in presenza di emigrazione e disoccupazione statisticamente rilevanti.

Questa stessa proposta ne comporta una conseguente, cui si è già accennato: quella della trasformazione, in senso anticapitalista, dell'impresa visto che il carico e il beneficio del servizio civile andrebbe sopportato dal sistema produttivo ed in particolare dal sistema industriale. Qui sta infatti il legame economico, oltre a quello sociale, che si stabilisce fra minimo garantito e servizio civile: infatti le imprese che necessitano di lavoro ingrato e quindi di servizio civile dovranno corrispondere una retribuzione sufficientemente elevata tale da stimolare da una parte le imprese stesse al progresso tecnologico e alla ricerca scientifica e dall'altro assicurare, in una prospettiva antinflazionistica, una parte almeno dei finanziamenti necessari per il minimo standard garantito e per altri importanti progetti sociali nei confronti di regioni e Paesi sottosviluppati.

Resta infine da ricordare, anche se in questa direzione la proposta federalista non risulta definita, l'esigenza che viene sollevata circa la democratizzazione del credito anche individuale, per la riduzione delle disuguaglianze sociali: per esempio con l'accesso al credito gratuito, una volta nella vita, per progetti individuali di sviluppo. Questa, come le precedenti, sembra corrispondere a un'esigenza fondamentale e ben centrata di cambiamento, anche in assenza, almeno per ora, di uno specifico progetto.

In conclusione, molti elementi e molte innovazioni recenti possono far pensare a una progressiva affermazione delle proposte dei federalisti ed all'applicazione di principi sostenuti da molti anni. Si parla molto, e in circostanze anche molto diverse, di partecipazione, di autogestione, di regionalismo, di minimo

garantito, di programmazione, di controllo delle multinazionali, di armonizzazione delle disposizioni legislative di Paesi diversi e così via; ma anche se questa constatazione dal punto di vista federalista risulta interessante, nessun legame unisce iniziative disperse nello spazio ed episodiche nel tempo anche se ugualmente frutto di esigenze reali.

Dov'è dunque l'aspetto distintivo del federalismo integrale? Sta nella riflessione sull'origine dei conflitti. Questi sono naturalmente legati al potere dello Stato nazione e al potere di quelle istituzioni che in quanto espressione degli Stati nazionali vanno combattute. Ma alla radice di tutto questo c'è la genesi del conflitto che sta in tutte le cellule fondamentali della società perché sta nella persona. Il conflitto è infatti innato nella persona. La persona lo porta nelle istituzioni; le istituzioni cominciano lì dove finiscono i conflitti delle persone; quindi la persona prevale sulle istituzioni; la risoluzione dei conflitti non ha un vinto o un vincitore nel senso che dovrebbe avere un vinto o un vincitore nell'intimo di ciascuno di noi. La dottrina di Marc mette dunque in discussione la dialettica hegeliana che ispira invece il federalismo di origine kantiana. La differenza sta nel fatto che mentre la dialettica hegeliana porta al superamento della tesi e dell'antitesi attraverso la sintesi, la dialettica di ispirazione proudhoniana è quella che le tesi e le antitesi vanno assorbite nella tensione ed è alla tensione che bisogna dare soluzione. E tutto ciò ha delle implicazioni politiche molto importanti. I federalisti globali dicono infatti che per superare i conflitti non bisogna privilegiare gli attori dei conflitti ma la ragione della tensione. Marc utilizza, per spiegare il conflitto, l'immagine cara a Proudhon della pila: «Le courant n'existe que parce qu'il y a tension entre les deux piles; sans quoi, il n'y a plus de courant. Par la suppression de l'un des deux pôles, on substitue la mort a la vie».

La conseguenza immediata è che il federalismo non è solo la necessaria azione politica per le istituzioni federali ma deve assorbire tutti gli aspetti della società, con una conseguente visione dell'uomo libero e responsabile come autore e provocatore dei conflitti che risolve in sé stesso. Il punto focale è infatti il legame tra il potere e la

libertà; argomento di discussione antico quanto la nascita dell'uomo, esso diventa, nell'ambito dell'ottica federalista, un perno attorno al quale ruotano tutte le altre problematiche umane. Questa relazione è anche alla base della costruzione di ogni società, di ogni nucleo, ad ogni livello, da quello comunale a quello federale. La soluzione consiste nel considerare la società in tutti i suoi aspetti, politici, naturalmente, ma anche economici, sociologici, culturali, religiosi, perché l'uomo non si realizza soltanto attraverso le strutture politiche ma nella totalità del reale inteso in tutta la sua poliedricità.

L'attualità del pensiero di Marc si riscontra nella crisi della civiltà moderna osservabile in tutte le strutture politico-economico-sociali della nostra società. Si tratta, infatti, di strutture che difficilmente riescono ad adattarsi al progresso generale, e tecnologico in particolare. La soluzione che propone l'organizzazione politica di una federazione, consiste in un ripensamento ed una redistribuzione del potere a partire dalla base, con l'affermazione del principio dell'autonomia dei gruppi primari, della loro cooperazione contrattuale, della divisione del potere attraverso il principio di sussidiarietà, attraverso la partecipazione, il valore delle autonomie locali e l'autoresponsabilità; concetti, questi, a cui cerca di ispirarsi l'attuale motto dell'Unione europea, "unità nella diversità".