

## ORIGINE E STRUTTURA DELLA COSTITUZIONE DEGLI STATI CONFEDERATI D'AMERICA

Il principio dell'unione federale ha dato vita ad una serie di formazioni politiche nel corso della storia ed è stato variamente applicato al fine di provvedere a comunità distinte e separate il modo di unirsi in organismi più vasti pur conservando in una misura più o meno grande la propria individuale fisionomia. I due caratteri dell'equilibrio e del compromesso che lo hanno animato, gli hanno conferito un alto grado di dinamicità e ne hanno profondamente differenziato l'applicazione, dando luogo ad una gamma di forme varie e lontane, se pure ispirate tutte dal comune intento di garantire la pace, la cooperazione ed una certa misura di benessere a comunità spesso profondamente diverse per tradizioni, eredità culturale, struttura sociale ed economica<sup>1</sup>.

L'esigenza di tali comunità di conservare inalterata la propria fisionomia e di ritenere per quanto possibile la propria esistenza autonoma, tende a porre in risalto le due esigenze che stanno alla base dell'unione federale: anzitutto, quella di proteggere un insieme di entità contro la pressione politica, economica e spesso anche militare di grandi e potenti organismi stranieri; e, in secondo luogo, quella di ottenere tale fine senza costringere nessuna delle comunità federate a

1. Sull'essenza dell'unione federale, cfr.: *Studies in Federalism*, directed and edited by R. R. BOWIE and C. J. FRIEDRICH, Boston-Toronto, 1954 (trad. it.: Milano, 1959); *Federalism Mature and Emergent*, ed. by A. W. MACMAHON, Garden City, NY, 1955; K. C. WHEARE, *The Federal Government*, Oxford, GB, 1945 (trad. it. di Sergio Cotta, Milano, 1949); C. J. FRIEDRICH, «Tendances nouvelles dans la théorie et dans la pratique du Fédéralisme», in: *Atti del VI Congresso Mondiale dell'Associazione Internazionale di Scienza Politica*, Ginevra, 1964; J. CLARK, *The Rise of a New Federalism*, New York, 1938.

soggiacere ad uno schiacciante governo centrale, il cui eccesso di potere finirebbe per rendere del tutto irrisoria l'autonomia che si intendeva conservare. Va anche detto che la forma e i limiti del compromesso raggiunto, il rapporto tra i poteri attribuiti al governo federale e quelli conservati dai singoli membri dell'unione, sono in larga e determinante misura il risultato dei rapporti di forza esistenti sia all'interno delle varie comunità aderenti, sia nella più vasta area dell'intera unione, tra le varie classi sociali ed i vari gruppi di interessi economici in contrasto.

Le due esigenze sono fino ad un certo punto contraddittorie, in quanto sovente la necessità di garantire la massima potenza e la massima libertà d'azione al governo centrale (ad esempio, onde mobilitare le forze economiche e militari dell'unione contro un aggressore straniero) cozza drammaticamente con l'esigenza degli stati federati di conservare una propria dose di indipendenza e di sovranità in una misura abbastanza larga e sostanziale, talché queste non si riducano a vuote parole.

In un tale conflitto circa la misura di sovranità da attribuire al governo federale e quella da ritenersi da parte dei singoli membri sta la prova del fuoco che ogni unione deve affrontare, presto o tardi: i pericoli sono, da un lato, la degenerazione dell'unione federale in un superstato ove il governo centrale finisce per acquisire tali esorbitanti poteri che, in realtà, la federazione sopravvive solo di nome; oppure in un tale aumento delle tendenze centrifughe dei singoli stati, da portare alla dissoluzione dell'unione. Il fatto che nel corso della storia numerose unioni siano riuscite a risolvere con fortuna tale dilemma, mostra la sostanziale vitalità del principio federale: ciò non è tuttavia avvenuto senza drammatici conflitti e senza la ricerca di diverse vie e soluzioni, tendenti, di volta in volta, ad accentuare la prevalenza del potere federale centrale, o l'autonomia dei singoli membri. Così, al limite, la forma più embrionale di unione tra comunità diverse è la semplice alleanza o lega: e si potrebbe dire, paradossalmente, che un abbozzo di unione federale giace implicito, sia pure in

maniera molto indiretta e remota, in qualsiasi trattato di alleanza e negli istituti comuni di cooperazione politica, economica e militare che questo comporta. La lega rappresenta quindi la forma più embrionale ed elementare da cui può, attraverso un processo dinamico, svilupparsi o meno un'unione federale mediante la rinuncia da parte dei singoli membri ad una porzione della propria sovranità, conferita ad un governo federale. Può anche accadere che la lega, per molteplici motivi, non si sviluppi affatto in tale direzione, finendo invece per dissolversi (come accadde per esempio alla Lega lombarda); può invece darsi che si giunga ad un'unione di stati con un perfetto equilibrio tra governo federale e governi locali, cosicché entrambi « esercitino il loro potere *direttamente* sul popolo, e che ogni cittadino pertanto sia soggetto a due governi » fra loro « coordinati ed indipendenti »<sup>2</sup>.

In pratica il raggiungimento di tale equilibrio è cosa difficilissima ed estremamente instabile, ed esso tende costantemente a rompersi nel senso di una eccessiva attribuzione di poteri al governo centrale. Il Wheare<sup>3</sup> ritiene che gli Stati Uniti d'America siano la prova della possibilità di tale equilibrio: un attento studio delle vicende storiche e sociali della grande Unione americana tende invece a dimostrare che tale tesi dell'insigne studioso britannico è tutt'altro che provata. I difensori dell'autonomia e della sovranità degli stati, coloro che temono che l'indipendenza delle singole comunità finisca, in uno stato federale, per andare perduta, tendono (ed hanno sempre teso nella storia) a dare all'unione federale la forma della confederazione di stati sovrani, in cui il governo centrale non è che l'agente di quelli locali e ad essi subordinati; o meglio (e più correttamente) in cui (mentre in uno stato federale sia il governo centrale che quelli locali hanno un diretto potere sul popolo) tale diretto potere è prerogativa dei soli membri, mentre il governo centrale esercita la propria

2. K. C. WHEARE, *op. cit.*, trad. it., pp. 9 e 26.

3. *Ibid.*, p. 26.

potestà soltanto sui singoli governi locali<sup>4</sup>, o per tramite di essi.

Tale era ed intendeva essere la prima unione organizzata nel 1781 dalle ex colonie d'America in rivolta: i così detti « Articoli confederativi » lo dicevano nella maniera più esplicita. Il fatto era che i coloni americani si trovavano sostanzialmente d'accordo circa l'urgente necessità di giungere ad una qualche forma di unione tra le ex colonie (e possibilmente ad un governo comune) e di trasformare quella che era, appunto, una lega, in un organismo federale; ma essi non rappresentavano affatto un gruppo omogeneo: forti contrasti di classe li dividevano, e la tradizione culturale, sociale, economica dei vari stati era profondamente differenziata, talché le loro idee divergevano circa il tipo di governo federale da realizzarsi e la quantità di potere cui i singoli stati avrebbero dovuto rinunciare a favore di esso<sup>5</sup>.

In tali condizioni, gli Articoli confederativi finalmente varati, dettero vita ad un organismo federale che meriterebbe di essere meglio studiato e meglio conosciuto; essi furono la prima costituzione degli Stati Uniti e generarono non propriamente uno stato federale, ma piuttosto una confederazione di stati che non ebbe affatto quella inefficienza e quella incapacità di funzionare che le si vollero attribuire più tardi: i cittadini di ogni singolo stato avevano tutti i privilegi e le immunità di quelli di ogni altro stato ed assoluta libertà di transito, commercio e scambi attraverso i confini statali; i colpevoli di crimini comuni o tradimento dovevano venire estradati da uno stato all'altro su semplice richiesta (art. 4); gli stati cedevano completamente l'esercizio della politica estera

4. JAMES BRYCE, *Studies in History and Jurisprudence*, New York, 1901, 2 volumi, vol. I, pp. 392, 408 sg.

5. Cfr.: MERRILL JENSEN, *The Articles of Confederation: an Interpretation of the Social-Constitutional History of the American Revolution, 1774-1781*, New York, 1940; Id., *The New Nation*, New York, 1950. Il testo degli Articoli Confederativi è in: *A Compilation of the Messages and Papers of the Presidents*, ed. by J. D. RICHARDSON, Washington, DC, 1907, 10 volumi, vol. I, pp. 9 sgg.

e di ogni attività diplomatica all'Unione (art. 6); per quanto riguardava le forze armate, spettava agli stati mantenere la propria quota di milizie e nominare gli ufficiali fino a colonnello; ma l'organizzazione di una Marina militare, la direzione delle operazioni militari e navali e la nomina di tutti gli ufficiali da colonnello in su erano affidate all'Unione, mediante un tesoro comune (art. 6, 7, 8 e 9); il sistema di pesi, misure e monete, l'emissione di carta moneta, l'accensione di prestiti, la gestione e l'organizzazione del servizio postale, i rapporti con gli indiani non residenti entro gli stati, erano di competenza esclusiva dell'Unione (art. 9); l'Unione era perpetua e tutti gli stati erano tenuti ad obbedire alla costituzione (art. 13). Il Congresso avrebbe nominato un Comitato esecutivo cui sarebbero spettate le incombenze di governo federale: era così stabilito il fermo controllo del legislativo sull'esecutivo; l'art. 3 poi chiariva il controllo degli stati sul Congresso, e l'art. 2 diceva esplicitamente: « Ogni stato conserva la sua sovranità, libertà e indipendenza, nonché tutti i poteri, giurisdizioni e diritti che non sono esplicitamente delegati all'Unione ».

Quella che era stata così varata, era una costituzione che non avrebbe affatto dato vita ad un organismo impotente o inefficiente: in ogni caso era un esperimento che avrebbe meritato miglior sorte e che forse avrebbe rappresentato una significativa tappa lungo il difficile cammino verso un'unione federale che desse il massimo di garanzie di non schiacciare e ridurre all'impotenza gli stati membri.

La rivoluzione americana, come tutte le rivoluzioni coloniali, era stata condotta da una coalizione assai eterogenea di gruppi e di classi sociali disparate: e come in tutte le rivoluzioni, negli anni della lotta armata insurrezionale i ceti popolari, piccoli contadini e artigiani delle città, marinai, pescatori, avevano dato un contributo decisivo alla vittoria<sup>6</sup>; naturale

6. J. LEMISCH, « *The American Revolution seen from the bottom up* », in: *Towards a new Past — Dissenting Essays in American History*, ed. by J. BERNSTEIN, New York, 1967.

dunque che gli Articoli confederativi, varati mentre la guerra rivoluzionaria era ancora in corso, recassero un marcato aspetto democratico e popolare: attraverso di essi traspariva chiara la preoccupazione che il governo federale non dovesse diventare lo strumento nelle mani di una minoranza di capitalisti e grandi proprietari per imporre la propria volontà sull'Unione: proprio a questo fine erano ispirati sia l'art. 8 (il quale stabiliva che le somme necessarie per le spese federali dovevano, sì, essere fissate dal Congresso e da esso suddivise tra gli stati: ma che le tasse per riscuoterle dovevano venir imposte ed esatte dagli stati stessi) sia la mancanza di ogni disposizione che consentisse al governo federale di « regolare » il commercio, cioè di imporre dazi.

Le stesse classi proprietarie erano però profondamente divise: da un lato i ceti capitalistici e borghesi della Nuova Inghilterra e del Nord; dall'altro gli agrari precapitalistici, i grandi piantatori del Sud<sup>7</sup>. La tendenza al decentramento, ad impedire la formazione di un superstato, era particolarmente forte nei ceti contadini; i grandi piantatori meridionali, con maggior titubanza, con maggior conservatorismo, condividevano questi sospetti, tuttavia ritenevano opportuno rafforzare l'Unione, cui pensavano di poter fornire l'*élite* politica e di governo, come già le avevano dato, durante la rivoluzione, il *leader* militare indiscusso, George Washington, egli stesso grande piantatore e proprietario di schiavi<sup>8</sup>. A loro volta i ceti capitalistici del Nord erano violentemente ostili alla « eccessiva » autonomia degli Stati, la quale rappresentava il maggiore ostacolo alla formazione di un vasto mercato nazionale, il che è uno dei fini essenziali di ogni rivoluzione borghese<sup>9</sup>.

7. Cfr.: R. LURAGHI, *Nord e Sud*, in: *America — Al di là (sic) di un mito*, Torino, 196, pp. 74 sgg.; nonché i saggi di J. LEMISCH, S. LIND ed E. GENOVESE in: *Towards a new Past*, cit.

8. Ciò è detto a tutte lettere da James Madison in: *Tenth Federalist Paper*, in: *The Federalist*, ed. by P. L. FORD, New York, 1898. Giova qui ricordare l'eccellente edizione italiana de *Il Federalista*, a cura di G. AMBROSINI e altri, Pisa, 1955.

9. Tutto ciò è bene specificato in: V. L. PARRINGTON, *Main Currents*

Questo era solo l'inizio di un lungo cammino al cui termine doveva stare la formazione di una omogenea « nazione americana » e la pratica liquidazione del sistema federale, trasformato di fatto in un centralismo con larghe autonomie locali.

Conclusa la rivoluzione, seguì inevitabilmente una fase di deflusso. La crisi economica del 1781-89 aveva gravemente preoccupato i ceti abbienti, che inoltre guardavano con profondo sospetto all'atmosfera eccessivamente democratica prevalente nelle Assemblee Legislative dei singoli stati e (attraverso queste) nel Congresso e nel governo federale. L'attacco contro la « eccessiva » democrazia consentita dalla confederazione non tardò, e fu di una violenza inaudita: le Assemblee degli stati, ove le maggioranze popolari prevalevano, furono definite « il ritratto perfetto di una plebaglia »; l'assalto fu sferrato frontalmente contro la « pretesa » delle Assemblee locali di pagare i debiti di guerra in carta moneta, il che avrebbe danneggiato i ceti capitalistici creditori<sup>10</sup>. Il colpo finale fu dato dall'insurrezione detta di Shay, verificatasi nel Massachusetts, che finì di terrorizzare le classi ricche<sup>11</sup>.

La soluzione stava in una nuova costituzione, la quale liquidasse la così detta « inefficienza » degli Articoli confederativi rafforzando il governo federale e riducendo proporzionalmente i poteri locali in modo da affidare l'autorità a « un corpo scelto di cittadini, la cui saggezza può discernere nel miglior modo i veri interessi del paese »<sup>12</sup>; ciò avrebbe portato

in *American Thought*, vol. I, 1620-1800: *The Colonial Mind*, New York, 1927; trad. it.: *Storia della Cultura Americana*, vol. I, *Il pensiero coloniale*, Torino, 1969.

10. V. L. PARRINGTON, *op. cit.*, vol. I, trad. it., pp. 343 sgg.

11. *Documents of American History*, ed. by H. S. COMMAGER, VII ediz., New York, 1963, pp. 126 sgg.

12. J. MADISON in: *Tenth Federalist Paper*, cit. Acuti e indispensabili, sulla Costituzione degli Stati Uniti, gli studi di: G. NEGRI, *Il diritto costituzionale degli Stati Uniti d'America*, Pisa, 1960; Id., *Le istituzioni costituzionali degli Stati Uniti*, ibid., 1961; entrambi mi sono stati di guida preziosa. Sul federalismo americano esiste tutta una valente pleiade di studiosi italiani, da D'Addio a La Pergola, Greco, D'Onofrio, alle cui opere si rimanda. Da vedere anche: B. BAKER and S. H. FRIEDELBAUM, *Government*

al potere una minoranza, ma era questo che si voleva: « i nostri più seri e virtuosi cittadini, ... lamentano ovunque ... che troppo spesso si prendono delle misure non secondo le regole della giustizia e i diritti della minoranza ma in base alla forza superiore di una maggioranza interessata e prepotente »<sup>13</sup>. Il movimento per la costituzione degli Stati Uniti, uscito da un'ondata ideologica di tal genere, rappresentò in rapporto alla precedente confederazione qualcosa di simile ad un vero e proprio Termidoro: la borghesia confiscava a suo vantaggio i frutti della rivoluzione, in maniera certo meno sanguinosa di quanto sarebbe poi avvenuto nella Francia del 1794, e con maggiore equità ed equilibrio, in rapporto al carattere infinitamente più debole e disorganico della spinta democratica che si trattava di arginare.

Va anche detto che, con notevole senso politico, i costituenti seppero battersi su due fronti: desideravano, certo, sconfiggere i ceti popolari, ma non dimenticavano la presenza dei *tories*, che volevano far girare indietro la ruota della storia. Indubbiamente, il più coerente rappresentante degli interessi capitalistici, Alexander Hamilton, avrebbe apertamente favorito un governo del tutto centralizzato; ma ciò non era conforme agli interessi dei grandi piantatori del Sud, la cui adesione al blocco storico che si era costituito aveva reso possibile giungere alla Costituzione e che volevano, sì, superare il momento democratico rappresentato dagli articoli confederativi ma non volevano spingersi oltre uno stato federale<sup>14</sup>. Sarebbe anzi da discutere se effettivamente i sudisti, che riconoscevano il proprio *leader* in Thomas Jefferson e di cui Madison era solo la *longa manus*, non volessero in realtà limi-

*in the United States*, Boston, Mass., 1966; *Politics and Government in the United States*, ed. by A. F. WESTIN, New York, 1965; R. K. CARR, M. H. BERNSTEIN, W. F. MURPHY, *American Democracy in Theory and Practice*, New York, 1961.

13. Cfr.: *Fifteenth Federalist Paper*.

14. *The Works of Alexander Hamilton*, ed. by H. CABOT LODGE, New York, 1885 sgg., 10 volumi, vol. I, pp. 331 sgg.

tarsi a migliorare la vecchia confederazione di stati sovrani, solo togliendole il carattere eccessivamente popolare e rafforzando l'autorità federale in modo da porla in mano ad una scelta *élite* politica da essi incarnata.

La nuova Costituzione riuscì ad affermarsi solo dopo una lotta violenta contro forze politiche che sono comunemente designate con l'etichetta di « antifederalisti », ma che comprendevano essenzialmente i portavoce dei ceti contadini e popolari, nonché quella parte di grandi piantatori del Sud che non aveva accettato di entrare nel blocco storico proposto da Jefferson e Madison, ritenendolo pericoloso e sostanzialmente reazionario<sup>15</sup>.

Gli « antifederalisti », come furono impropriamente chiamati, non avevano tardato a ravvisare alcuni dei punti negativi della Costituzione; ed è curioso osservare che si trattava proprio dei punti di dubbia interpretazione, da cui si potevano dedurre conseguenze atte a scardinare l'ordinamento federale dell'Unione, facendola pendere verso un sistema centralizzato di governo. Lo stesso preambolo della nuova Costituzione — « Noi, il popolo » — pareva minacciare per il futuro la costruzione di un immenso organismo che avrebbe intrattenuto un rapporto diretto (e per ciò stesso totale) con la massa degli abitanti, scavalcando e ignorando gli stati<sup>16</sup>; « è questa », si chiedeva Patrick Henry<sup>17</sup>, « una monarchia come l'Inghilterra — un patto diretto tra il principe e il popolo...? » I poteri del Presidente e del Congresso sembravano esorbitanti agli « antifederalisti »: « In base alla vecchia confederazione, nove Stati erano necessari per fare un trattato », obiettava William Grayson<sup>18</sup>; « in base a questa

15. J. T. MAIN, *The Antifederalist, Critics of the Constitution, 1781-1788*, Chicago, Ill., 1964 (ul. ediz.); nonché: *The Antifederalists*, ed. by C. M. KENYON, Indianapolis, Ind., 1966.

16. J. T. MAIN, *op. cit.*, p. 122.

17. H. B. GRIGSBY, *The History of the Virginia Federal Convention of 1778*, ed. by R. A. BROCK, Richmond, Va., 1891, 2 volumi, vol. I, pp. 200-201.

18. *The Antifederalist*, ed. by C. M. KENYON, *cit.*, p. 299.

Costituzione, il Presidente, con due terzi dei membri presenti in Senato, può fare ogni trattato. Dieci membri sono due terzi del *quorum*. Dieci membri sono i rappresentanti di cinque stati. Gli stati del Nord possono quindi facilmente fare un trattato...», che, concludeva Grayson, avrebbe gravemente danneggiato gli stati sudisti, per esempio riguardo la navigazione sul Mississippi. Il Congresso poi veniva ad avere tali poteri che « il nuovo governo non sarà una confederazione di stati, come dovrebbe, ma un governo centralizzato, fondato sulla distruzione dei vari governi degli stati »<sup>19</sup>. Ad esso infatti era dato illimitato potere di tassazione, di controllare e regolare il commercio interstatale e di maneggiare la forza armata. Il potere giudiziario, poi, appariva strutturato in modo da essere ancora più foriero di pericoli: alle Corti federali veniva avocata ogni disputa tra cittadini di diversi stati. Ciò, in caso di controversie civili, avrebbe reso la giustizia macchinosa e inappropinquabile per i più poveri, perché una semplice causa relativa ad una obbligazione, per esempio, di cento sterline, sarebbe dovuta venir dibattuta da Corti lontane centinaia di miglia dalla residenza delle parti<sup>20</sup>.

Che del resto anche tra i « federalisti » vi fosse una profonda disparità di opinioni apparve evidente non appena la Costituzione fu fatta e si trattò di applicarla. Il gruppo nordista, capeggiato da Alexander Hamilton, non tardò a mostrare senza ambagi che cosa esso intendeva: la liquidazione della struttura federale (eccetto una parvenza) e la trasformazione degli Stati Uniti in un grande organismo centralizzato. Ciò apparve chiaramente dapprima attraverso la proposta di federalizzare il debito pubblico degli stati in maniera da consolidarlo e legare permanentemente grossi interessi finanziari al governo centrale dell'Unione al di sopra degli Stati. Patrick Henry, parlando all'Assemblea della Virginia contro questa

19. J. B. McMASTER and F. D. STONE, *Pennsylvania and the Federal Constitution, 1787-1788*, Philadelphia, Penn., 1888, pp. 454-482, *passim*.

20. *The Antifederalists*, ed. by C. M. KENYON, *cit.*, p. 270.

proposta osservava che era impossibile « trovare nella Costituzione qualsiasi clausola che autorizzasse il Congresso ad assumersi i debiti degli stati » esautorando questi, e che ciò avrebbe provocato « la prostrazione dell'agricoltura ai piedi del commercio », ossia dei gruppi finanziari, cui il governo centrale si sarebbe impegnato a pagare una rendita in permanenza, togliendola dalle tasche dei ceti agricoli mediante tasse federali<sup>21</sup>. Ma la vera essenza del pensiero di Hamilton venne fuori quando si trattò di erigere una Banca nazionale della Unione. Richiesto di un parere da Washington, Hamilton scrisse, tra l'altro, che il governo centrale aveva non solo i poteri *espressamente sanciti* dalla Costituzione, ma anche quelli *impliciti*: e questa era la via maestra per cui si poteva, dalla Costituzione, trar fuori tutto quello che si voleva<sup>22</sup>. E qui si ebbe anche la clamorosa e definitiva rottura del blocco storico con i piantatori sudisti, che, per bocca proprio di Thomas Jefferson, risposero senza mezzi termini « che tutti i poteri non delegati agli Stati Uniti dalla Costituzione, né proibiti agli stati di essa, erano riservati agli stati, o al popolo »<sup>23</sup>. Con che la tesi jeffersoniana era esplicita: niente bancocrazia — se mai, banche dei singoli stati. Queste avrebbero tutelato le classi agricole proprio contro quel centralismo dell'alta finanza i cui interessi erano difesi da Hamilton.

Così il blocco storico che aveva prodotto la Costituzione si spezzò nel 1790: 19 su 20 deputati che votarono in Congresso contro il progetto di Banca nazionale erano sudisti. Le condizioni erano state poste per la formazione di un nuovo blocco storico: il Partito democratico jeffersoniano, in cui, per parecchi anni, riuscì alla *élite* dei piantatori sudisti di acquisire, almeno in gran parte, l'appoggio dei contadini del Medio

21. *Statutes at Large of Virginia*, ed. by W. W. HERRING, vol. XIII, pp. 237 sgg.

22. *The Works of Alexander Hamilton*, ed. by J. C. HAMILTON, New York, 1850 sgg., 7 volumi (meglio per questa citaz., che non l'ediz., citata in precedenza, a cura del Cabot Lodge), vol. IV, pp. 504 sgg.

23. *The Papers of Thomas Jefferson*, ed. by J. P. BOYD, Princeton, NJ, 1950 sgg., 13 volumi, vol. III, pp. 145 sgg.

Ovest e dei ceti popolari, isolando la borghesia capitalistica<sup>24</sup>, nella comune difesa dei diritti degli Stati contro i tentativi di centralismo economico e politico.

Ma la situazione di tale blocco era necessariamente instabile; la rivoluzione industriale tendeva a coinvolgere sempre più strettamente i contadini del Medio Ovest, attraverso la nascita di un'agricoltura meccanizzata; non sarebbe passato molto tempo, e lo sviluppo della navigazione a vapore e poi delle ferrovie avrebbe posto con drammatica evidenza il problema della formazione di un grande mercato nazionale; e la esigenza di centralizzazione economica avrebbe inevitabilmente trascinato con sè quella della centralizzazione politica. L'ideologo del Nord, Daniel Webster, lo avrebbe detto a chiare note agli uomini d'affari newyorkesi: «... Parlare di sospendere le leggi dell'Unione, di far interferire il potere degli stati in materia di commercio e di imposte, di indebolire la piena e giusta autorità del governo centrale, sarebbe, per questa città, soltanto un'altra maniera di parlare di rovina commerciale...»<sup>25</sup>. Unici difensori dell'indipendenza e sovranità degli stati rimanevano gli uomini del Sud; e sebbene essi tendessero essenzialmente a difendere i propri interessi, la propria forma di società arretrata e precapitalistica, fondata sul lavoro degli schiavi, va tuttavia detto che in essi trovò i suoi ultimi vessilliferi un principio costituzionale la cui importanza trascende ogni limitato interesse di parte: la lotta per una libera confederazione di stati sovrani contro il Moloch accentratore e centralizzatore del superstato industriale moderno.

Intorno al 1830 questo appariva lucidamente nelle parole del maggiore ideologo e costituzionalista del Sud, John Calhoun: «Noi non siamo una nazione, ma un'unione», replicava egli a Daniel Webster; «una confederazione di stati

24. S. LYND, «Beyond Beard», in: *Towards a New Past, cit.*, pp. 53 sgg.

25. O. DYER, *Great Senators of the United States Forty Years ago*, New York, 1889, pp. 170 sgg.

uguali e sovrani. L'Inghilterra è una nazione, ma gli Stati Uniti non lo sono»<sup>26</sup>. In altre parole, Calhoun non rinnegava affatto la Costituzione: egli, esponente della *élite* agraria del Mezzogiorno, si poneva esattamente sulla linea di quegli uomini che, come Jefferson, avevano contribuito a fare la Costituzione ma con l'intenzione di dar vita ad un governo federale che non annegasse la funzione e la figura degli stati, e non ad un organismo destinato ad evolversi in senso sempre più centralista. Quello che appare chiaro è che già dopo il 1790 nella mente di Jefferson, e più chiaramente ora in quella di John Calhoun, si faceva strada la verità che, per salvare il principio federale, fosse necessario interpretare la Costituzione nel senso che l'Unione era una confederazione di stati, perché contentarsi di vedere in essa soltanto uno stato federale (secondo la definizione che si è cercato di darne più sopra) non bastava: era troppo facile, in pratica, far cadere di fatto nel nulla l'aggettivo « federale ».

Per salvare l'Unione, restituendole quel carattere di confederazione di stati che a lui sembrava di importanza preminente, Calhoun proponeva la sua teoria di una « maggioranza concorrente », cioè di una maggioranza che tenesse conto della volontà delle minoranze, espressa attraverso l'opinione di un gruppo di stati. A tale fine gli stati dovevano avere il diritto di dichiarare nulle entro i propri confini quelle decisioni del Congresso che, prese interpretando la Costituzione e non in base a norme chiaramente ed inequivocabilmente in essa scritte, apparissero lesive degli interessi di quel singolo stato. Tali deliberazioni sarebbero così state valide in una maggioranza di stati dell'Unione (quelli che erano interessati ad esse) e nulle in quello stato che ne avrebbe ricevuto danno ed a cui nessuno aveva il diritto di imporle, perché l'Unione (argomentava Calhoun) non era la padrona, ma la delegata degli stati, che erano, essi, i « padroni », ed a cui pertanto non

26. JOHN C. CALHOUN, Fort Hill Letter, in: J. JENKINS, *Life of John Calhoun*, Auburn and Buffalo, NY, 1850.

si poteva imporre in via coercitiva niente che non fosse scritto a tutte lettere nella Costituzione. Altrimenti (pensava Calhoun) il principio federale era finito, e l'Unione, intesa come libera associazione di libere comunità, aveva fatto bancarotta. Infatti, se si ammetteva il diritto del governo federale di coercire con la forza un qualunque membro della federazione, a questo non sarebbe rimasta altra scappatoia che la secessione: e che cosa sarebbe stato ciò, se non il fallimento dell'Unione? <sup>27</sup>

Le mozioni votate il 19 dicembre 1828 e il 24 novembre 1832 dall'Assemblea della Carolina Meridionale dietro impulso di Calhoun per nullificare il tentativo da parte del governo centrale di imporre a tutta l'Unione una tariffa protezionistica, stabilivano in termini inequivocabili l'essenza del conflitto: « La Carolina Meridionale... è totalmente dipendente dall'agricoltura e dal commercio, non solo per la sua prosperità, ma per la sua stessa esistenza come stato... , e se, per la perdita del suo commercio estero, questa produzione fosse confinata in un mercato insufficiente, il destino di questo fertile stato sarebbe la povertà e la completa desolazione... ». « Noi non ci sottometeremo all'uso della forza da parte del governo federale per ridurre questo stato all'obbedienza: ma considereremo il passaggio da parte del Congresso di ogni legge coercitiva contro questo stato, tendente a chiudere i suoi porti, a distruggere o a perseguire il suo commercio, o a imporre la decisione testè dichiarata nulla (*la tariffa protettiva*) con altri mezzi che non siano quelli dei tribunali civili del paese, come in contrasto con ogni ulteriore permanenza della Carolina Meridionale nell'Unione » <sup>28</sup>.

27. *The Works of John C. Calhoun*, ed. by R. H. CRALLÉ, New York, 1854 sgg., 6 volumi, *passim*. Cfr. anche: R. LURAGHI, *Storia della Guerra Civile Americana*, Torino, 1966, pp. 36 sgg.; M. COIT, *John Calhoun-American Portrait*, Boston, Mass., 1950. La « Disquisizione sul governo » è tradotta in: *Il pensiero politico nell'età di Lincoln*, a cura di CLAUDIO GORLIER, Bologna, 1962, pp. 158, sgg.

28. La mozione del 19 dicembre 1827 è in: *The Debates in the several State Conventions on the adoption of the Federal Constitution as re-*

Il progredire della rivoluzione industriale rendeva obsolete queste proteste di una repubblica agricolo-commerciale, e vani gli sforzi di Calhoun. Il fatto è che quanto egli chiedeva implicava sostanzialmente due cose. Anzitutto una interpretazione del tutto rigida della Costituzione federale; il che, trattandosi di un documento con formulazioni spesso assai vaghe, era già di per sè difficilissimo; in secondo luogo la rinuncia da parte del governo centrale ad ogni e qualsiasi contatto diretto con i popoli degli stati scavalcando questi: ossia la considerazione dell'Unione come una confederazione di stati sovrani, unici intermediari tra il governo federale e il popolo. Per ottenere questo secondo obiettivo superando la prima difficoltà, Calhoun ricorse nel 1850 ad un'ultima proposta tendente a mantenere in vita l'Unione; l'introduzione, cioè, di un emendamento costituzionale che trasformasse la Unione in due unioni associate in perpetuo, garantendo quindi al Sud una specie di *status* di « dominion »<sup>29</sup>. Era un modo per riaffermare il principio della confederazione, ponendo nello stesso tempo il Sud al riparo da interpretazioni eccessivamente elastiche della Costituzione; e giova osservare che esso ricorda molto da vicino le proposte avanzate a suo tempo per bocca di Franklin dai coloni americani alla Corona britannica, e da questa respinte per lo stesso motivo per cui ora anche quelle di Calhoun lo sarebbero state: la pressione della rivoluzione industriale che tendeva a costruire un vasto mercato nazionale scavalcando le resistenze degli interessi locali. Allora era seguita la rivolta armata: ed ora le cose non sarebbero andate diversamente.

Ci vollero altri dieci anni perché si arrivasse alla secessione. Tra il 20 dicembre 1860 e il 1° febbraio 1861 sette stati sudisti si staccarono dall'Unione in seguito alla vittoria

*commended by the general Convention in Philadelphia in 1787*, 4 volumi, Washington, DC, 1861, vol. IV, pp. 580 sgg. La mozione del 24 novembre 1832 è in: *Statutes at Large of South Carolina*, vol. I, pp. 392 sgg.

29. *Works of John C. Calhoun, cit.*, vol. IV, pp. 542 sgg. Inoltre: « *The Courier* », di Charleston, S.Ca., 1° febbraio 1849.

nelle elezioni presidenziali del partito repubblicano, la cui piattaforma programmatica colpiva al cuore non solo gli interessi, ma la filosofia politica del Mezzogiorno<sup>30</sup>.

Il 4 febbraio 1861 una Convenzione di rappresentanti degli Stati secessionisti si riunì a Montgomery (Alabama): il 5 essa nominò un Comitato per redigere una Costituzione provvisoria che fu pronta ed approvata il 7 febbraio 1861; il 9 febbraio fu eletto il Presidente provvisorio degli Stati confederati d'America (tale era il nome della nuova unione) nella persona del senatore Jefferson Davis, del Mississippi; il 28 febbraio fu iniziato il dibattito sul progetto di Costituzione definitiva, che fu solennemente approvata l'11 marzo e divenne valida il 1° agosto 1861 in seguito alla ratifica da parte del quinto stato (Tennessee). Già il 18 marzo la Convenzione costituente aveva passato una legge per l'entrata in vigore della Costituzione permanente<sup>31</sup>; nell'ottobre dello stesso anno furono tenute le elezioni del Presidente definitivo, che entrò in carica il 22 febbraio 1862.

Durante la sua vita, la Convenzione costituente degli Stati Confederati aveva dunque votato due Costituzioni: una provvisoria, l'altra permanente. Si tratta di due rimarchevoli documenti non sufficientemente conosciuti e non abbastanza attentamente studiati, specialmente in Europa: la provvisorietà del primo documento e la somiglianza (del tutto esteriore) del secondo con la Costituzione degli Stati Uniti, hanno fatto sì che si sia dedicata loro ben poca attenzione. In realtà, si può sostenere che con questi due documenti (e specialmente

30. *Documents of American History, cit.*, pp. 363 sgg. V. specialmente i commi 3, che equiparava ogni idea di secessione a un tradimento, e 12 ove si chiedeva apertamente la tariffa protezionistica estesa a tutta l'Unione.

31. *Journal of the Congress of the Confederate States of America*, 7 volumi, Washington, DC, 1904 sgg., vol. I, p. 246. Giova osservare, di passata, che la Costituzione permanente degli Stati Confederati d'America entrò in vigore il 1° agosto 1861, con la ratifica del quinto stato, sebbene il Presidente permanente non fosse eletto che nell'ottobre di quell'anno, e il Congresso definitivo solo nel febbraio del 1862. In realtà la Costituzione permanente deve considerarsi in atto e operante sin dal 1° agosto 1861 a tutti gli effetti, eccetto la residua permanenza in carica del Congresso provvisorio.

con il secondo) fosse giunta alla propria maturità e conclusione la lunga vicenda costituzionale che ci si è sforzati di delineare; gli eventi che portarono alla liquidazione degli Articoli confederativi ed alla nascita della Costituzione degli Stati Uniti, la lotta politica che precedette e seguì tale atto, il pensiero costituzionale di Thomas Jefferson e di John Calhoun, sono i punti nodali attraverso cui passa il filo conduttore che sbocca logicamente nella Costituzione definitiva degli Stati confederati. Lo stesso fatto di aver voluto dare ad essa (apparentemente) la forma esteriore della Costituzione degli Stati Uniti, altro non fa, attraverso la dialettica di forma e contenuto, che porre in luce drammaticamente sia l'elemento di continuità con la vicenda delineata, che il momento della sostanziale rottura e del superamento di essa.

Dei due documenti, il secondo (quello definitivo) è certamente il più rimarchevole: ed è così notevole ed originale, che un illustre costituzionalista americano scrisse che esso « *must be regarded as the peak contribution of America to political science* »<sup>32</sup>, e non altri che lord Acton osservò che la storia non cita esempio di più grande sforzo da parte di repubblicani per eliminare i difetti insiti nel loro tipo di governo<sup>33</sup>.

Come si è detto, superata la fase della opposizione tendenzialmente popolare degli « antifederalisti », la direzione della lotta per impedire la trasformazione dell'Unione federale in una sorta di superstato centralista passò nelle mani della élite agraria meridionale, e questa rimase costantemente fedele alla vecchia linea jeffersoniana, che non era più democratico-radical, ma democratico-conservatrice, sia pure di un conservatorismo illuminato<sup>34</sup>, e che pertanto non intendeva

32. W. M. ROBINSON JR., « *A New Deal in Constitutions* », in: *The Journal of Southern History*, vol. IV, n. 4, novembre 1938, pp. 449 sgg.

33. *Historical Essays and Studies by John Emerich Edward Dalberg-Acton, first Baron Acton*, ed. by J. N. FIGGIS and R. V. LAURENCE, London, GB, 1908, p. 141.

34. La sostanza democratico-conservatrice del pensiero di Thomas Jef-

rinunciare alla Costituzione (da essa pure voluta) ma darle quella interpretazione federalista che Hamilton e il suo partito avrebbero gradito liquidare. Che Jefferson e Calhoun intendessero l'unione federale come una confederazione di stati sovrani e non come uno stato federale, è stato ampiamente dimostrato; è anche chiaro che i *leaders* sudisti erano ormai giunti alla convinzione che se la Costituzione degli Stati Uniti poteva così facilmente essere interpretata nel senso di ridurre l'Unione ad un organismo centralizzato (o tendente particolarmente alla centralizzazione) era perché (come già avevano saputo vedere molti membri della stessa *élite* sudista, quali Patrick Henry, Richard Henry Lee e George Mason, schierati con gli « antifederalisti ») la Costituzione conteneva una serie di disposizioni vaghe, e pertanto suscettibili di diventare equivoche e pericolose. Essa andava quindi, secondo loro, fortemente modificata se si voleva interpretarla con certezza nel senso di una confederazione di stati sovrani; ma il prevalere nel Sud della *leadership* democratico-conservatrice, insieme con il desiderio di porsi giuridicamente dalla parte della ragione (era il Nord che aveva « perversito » e « distorto » la Costituzione)<sup>35</sup>, inoltre il desiderio di sfruttare a proprio vantaggio la forza della tradizione, fecero sì che i *leader* meridionali cercassero di dare alla Costituzione degli Stati Confederati una forma esteriore il più possibile somigliante a quella della Costituzione degli Stati Uniti, innovando però profondamente nella sostanza, sì da trarne fuori qualcosa di molto più simile alla confederazione di stati, che non allo stato federale.

erson è stata chiaramente individuata da R. Hofstadter nel suo saggio « Thomas Jefferson-The Aristocrat as Democrat », in: *The American Political Tradition*, New York, 1948 (trad. it.: *La Tradizione politica americana*, Bologna, 1968), nonché da: J. LEMISCH, « The American Revolution from the bottom up », cit., in: *Towards a New Past*, cit., p. 36, n. 49.

35. Cfr. questa tesi esposta nel Messaggio del Presidente provvisorio, Jefferson Davis, al Congresso confederato il 29 aprile 1861, in: *Messages and Papers of the Confederacy*, ed. by J. D. RICHARDSON, Nashville, Tenn., 1906, 2 volumi, vol. I, pp. 63 sgg.

Già un anonimo costituzionalista della Carolina Meridionale (da identificarsi probabilmente con Christopher Gustavus Memminger) aveva auspicato che la Costituzione della Confederazione fosse fatta sulla falsariga di quella degli Stati Uniti, solo correggendone i « difetti »<sup>36</sup>; il 5 febbraio, durante la seduta del Congresso provvisorio degli Stati Confederati, lo stesso Memminger aveva presentato una mozione chiedendo che la nuova Costituzione fosse fatta « sulla base della Costituzione degli Stati Uniti »; ad esso William W. Boyce aveva proposto il seguente emendamento: « Che la Costituzione degli Stati Uniti sia adottata come base del governo provvisorio, con meno alterazioni che sia possibile ». Il Congresso provvisorio aveva respinto tali proposte: ma la raccomandazione di seguire la falsariga della Costituzione degli Stati Uniti era stata trasmessa al Comitato per la redazione del progetto di Costituzione<sup>37</sup>.

Si era così andato precisando l'intento di assumere come base la forma della Carta esistente: ciò avrebbe anche consentito di raggiungere il fine pratico di mantenere in vigore tutte quelle leggi emesse sotto il cessato governo che non fossero in aperto contrasto con il nuovo documento cui si sarebbe giunti. In sostanza, i costituenti sudisti avevano ben chiara la nozione che il principio federale in quanto tale non era in discussione: si trattava di prendere tutte quelle misure costituzionali che valessero ad impedirne le temute alterazioni<sup>38</sup>. La Costituzione provvisoria, tuttavia, doveva obbedire anche all'esigenza di porre subito in marcia la macchina statale della Confederazione, per conseguire tre scopi: cominciare ad affermare energicamente i principii per cui il Sud aveva ritenuto di dar vita ad una nuova unione federale; non di-

36. *Plan of a Provisional Government for the Southern Confederacy*, Charleston, S.Ca., 1861.

37. *Journal of the Congress of the Confederate States of America*, cit., vol. I, cit., pp. 19 sgg.

38. Cfr. l'acuto articolo di N. MATTEUCCI, « La Guerra Civile: una crisi nel (e non del) federalismo », in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, fasc. III, 1966, pp. 982 sgg.

scostarsi dalla falsariga della Costituzione degli Stati Uniti; ed assicurare al governo una immediata efficienza e funzionalità. È veramente sbalorditivo pensare che questo documento, il quale raggiungeva effettivamente tutti e tre i fini proposti, fu formulato, discusso ed approvato in due soli giorni!<sup>39</sup> In base a tale documento il Parlamento provvisorio, unicamerale, sarebbe nato dalla trasformazione in Congresso della stessa Convenzione; il Presidente provvisorio ed il suo Vice sarebbero stati eletti dal Congresso stesso, sulla base di un voto per ogni Stato; il potere giudiziario era decentrato agli Stati attraverso la trasformazione dei giudici distrettuali in Corte Suprema *pro tempore*. Il nuovo organismo federale poté così subito iniziare la sua vita (e non c'era tempo da perdere: la minaccia di un attacco militare da parte del Nord incombeva) e dedicarsi con maggiore calma alla redazione della Costituzione definitiva.

La grossa questione cui i costituenti si trovarono di fronte era quella che James Bryce puntualizzò quarant'anni più tardi: « come garantire un governo centrale efficiente e mantenere l'unità nazionale, pur consentendo totale libertà alle differenze ed all'esercizio dell'autorità da parte dei membri della federazione »<sup>40</sup>. Essi vedevano bene che una terribile prova attendeva da vicino la nuova Confederazione: l'attacco, cioè, da parte di un nemico schiacciante per numero e per mezzi; tuttavia si rendevano conto che essa non poteva *propter vitam vivendi perdere causas* e che, pur presa nel fuoco di una lotta mortale, doveva affermare alto e forte i principii per cui era sorta e per cui si batteva. Ed attuarli. Che gli Stati Confederati d'America abbiano preferito perire piuttosto che tentar di salvarsi negando i propri principii, è cosa che va a perenne onore della classe politica e del popolo

39. L'originale manoscritto della Provisional Constitution of the Confederate States of America è custodito nella Confederate Museum Library, Manuscripts Collection, Richmond, Virginia, ed è stato ivi da me consultato.

40. J. BRYCE, *Studies in History and Jurisprudence, cit.*, vol. I, *cit.*, p. 356.

tutto del Sud; il modo con cui i costituenti di Montgomery riuscirono a dar vita ad una carta costituzionale in cui fosse concretamente attuato il difficilissimo obiettivo di conciliare l'indipendenza e la sovranità degli stati con la loro collaborazione al fine di combattere una grande guerra, rasenta veramente la perfezione, per quanto essa sia umanamente attingibile; mai forse nella storia si riuscì a conciliare il massimo grado di efficienza del governo federale compatibile con la sovranità degli stati come nella Costituzione confederata: e si abbia solo la bontà di pensare che gli Stati Confederati di America resistettero per quattro anni con successo ad un nemico preponderante, arrivando addirittura a sfiorare la vittoria. Certo, il rispetto per la sovranità degli stati, il fatto di trovarsi a capo di una Confederazione, crearono enormi e difficili problemi per le autorità confederate, che tuttavia, anche attraverso conflitti, riuscirono a risolverli nel rispetto delle autonomie locali. L'aver creato uno strumento costituzionale così efficiente e fuori dell'ordinario, l'aver superato uno tra i più difficili scogli presentati dall'attuazione del principio federale, tornano a imperitura gloria dei costituenti del Sud.

La Costituzione dunque<sup>41</sup> seguiva la falsariga di quella degli Stati Uniti: questa dava la struttura formale, che doveva garantire la solidità e la permanenza nel tempo della unione federale. In essa era stato calato un contenuto nuovo, che conferiva chiaramente a tale unione l'essenza della confederazione di stati.

Già il preambolo della Costituzione confederata mostrava questa abilità di introdurre in una forma apparentemente vecchia un contenuto nuovo: esso cominciava infatti con la stessa dizione già riscontrata nella Carta degli Stati Uniti: « Noi, il popolo degli Stati Confederati »; ma tosto era inserita la precisazione: « ogni Stato agendo nel proprio carattere sovrano e indipendente ». Alexander Stephens, illustre giurista e co-

41. L'originale manoscritto della Constitution of the Confederate States of America è custodito nella University of Georgia Library, Manuscripts Division, Athens, Georgia, ed è stato ivi da me consultato.

stituzionalista, attivo partecipe dei lavori dell'Assemblea di Montgomery e successivamente Vice Presidente della Confederazione, scrisse, a proposito di queste parole, che esse « furono introdotte onde liquidare per sempre l'argomento dei centralisti, tratto dalla vecchia Costituzione, secondo cui essa era stata fatta dal popolo di tutti gli Stati collettivamente, e non dagli Stati in quanto sovrani »<sup>42</sup>. W. M. Robinson jr. sottolinea giustamente che tale precisazione ripudiava la nozione (tipicamente nordista) di un super-stato<sup>43</sup> (la « grande repubblica »); e lord Acton vide in essa la più valida affermazione del principio federale, consistente nel diritto sanzionato dei governi degli stati di resistere alla naturale tirannia del centro<sup>44</sup>. Sempre dallo stesso preambolo era poi accuratamente esclusa la clausola secondo cui la Costituzione sarebbe stata stabilita « al fine di promuovere il benessere generale »; tale esclusione era ripetuta nella sez. 8, comma 1, dell'art. 1, ove, mentre la Costituzione unionista attribuiva al Congresso questo specifico compito di promuovere « il generale benessere », la Costituzione confederata lo escludeva con cura. Se si pensa che fu basandosi su tale clausola del « benessere generale » che venne formulata la pericolosissima teoria dei « poteri impliciti », la quale fu la leva che servì ai centralisti per tentar di scardinare l'essenza federale dell'Unione, si vedrà che ha ragione C. R. Lee jr. di commentare l'esclusione di questa clausola dicendo che tale esclusione « rappresenta un'altra manifestazione della filosofia dei diritti degli stati »<sup>45</sup>.

In effetti il governo confederato non poteva imporre nulla ad una minoranza sotto il pretesto che ciò fosse nell'interesse del « benessere generale », né servirsi di tale clausola

42. A. STEPHENS, *A Constitutional View of the War between the States*, Philadelphia, Penn., 2 volumi, 1868 sgg.

43. W. M. ROBINSON, jr., *op. cit.*, p. 455.

44. LORD ACTON, *The Civil War in America and its place in History*, in: *Historical Essays*, *cit.*, p. 135.

45. C. R. LEE, jr., *The Confederate Constitutions*, Chapel Hill, N.Ca., 1963, p. 95.

per giustificare il passaggio di leggi su materie non esplicitamente e chiaramente previste dalla Costituzione. La rigidità della Carta costituzionale era fortemente accentuata (come aveva auspicato Calhoun), e l'opera dei legislatori strettamente canalizzata in maniera da non consentire arbitrii in senso centralistico nei confronti degli stati.

Ma i costituenti avevano avuto cura di porre un ulteriore limite agli eventuali abusi del Congresso, stabilendo, sempre nell'art. 1, che anche i poteri ad esso conferiti erano « *delegated* », e non (come nella Costituzione degli Stati Uniti) « *granted* »: ciò sottolineava l'autorità degli Stati in quanto mandanti e la funzione del potere federale come mandatario.

Si può osservare che la Costituzione confederata tace sul diritto di secessione. L'inclusione di una clausola che garantisse agli stati tale diritto fu effettivamente dibattuta dai costituenti: si concluse che esso risultava in maniera del tutto chiara dall'intero contesto e non era necessario emendare il progetto per introdurvelo <sup>46</sup>.

Discutendosi i poteri da attribuirsi al Congresso, i costituenti furono tosto alle prese con il grave problema del diritto di imporre tasse. « I due grandi, vitali poteri in ogni governo », scrisse più tardi uno di loro, Robert B. Rhett, « sono quelli di istituire tasse e di spendere il denaro così ricavato. Questi poteri decidono il carattere di ogni governo, se limitato o illimitato, federale o centralizzato » <sup>47</sup>. La Costituzione confederata pertanto, alla sez. 8 dell'art. 1, dopo aver reiteratamente escluso, come si è detto, che il Congresso avesse il potere di provvedere al « benessere generale », si dette premura di precisare che il Tesoro non poteva pagare premi a chicchessia, tal che fosse impossibile convogliare il denaro proveniente dalla borsa di tutti i cittadini a beneficio di privati interessi finanziari; e sopra tutto che era specificatamente vietato al Congresso stesso di imporre dazi doganali a scopo

46. *Journal of the Congress of the Confederate States of America*, cit., vol. I, cit., p. 873.

47. R. B. RHETT, in: *De Bow's Review*, novembre 1869, VI, p. 931.

protezionistico. Veniva così assestato un fierissimo colpo al possibile (e già prevedibile) sviluppo di monopoli industriali e stabilito nella maniera più esplicita che l'industrializzazione non poteva né doveva venir pagata dai consumatori. (Si può osservare che questa clausola tendeva addirittura a rendere problematica nel Sud la rivoluzione industriale, almeno secondo il decorso caratteristico del Nord e di numerosi paesi europei, per non dire di tutti i paesi ad economia capitalistico-borghese. Si pensi comunque che negli Stati Uniti, dopo la guerra civile, quando avrebbe imperato la tariffa del 1865 pari al 47,56% *ad valorem*, i produttori inglesi di acciaio sarebbero riusciti a vendere rotaie sul mercato americano, realizzando un buon profitto. Si calcoli quale dovesse essere il profitto dei trusts americani dell'acciaio, che intascavano in più tutto il margine loro garantito dalla tariffa di protezione!) Sarebbe bastata questa sola clausola della Costituzione confederata a porre nell'animo dei dirigenti nordisti la risoluzione di spazzar via la Confederazione sudista dalla faccia della terra, perché essa avrebbe impedito nell'intera area degli Stati Confederati lo sviluppo di quella autentica piovra a danno della economia agricola che era il protezionismo industriale.

La sez. 3 dell'art. 8 proseguiva poi togliendo al Congresso un altro potere « implicito » che era considerato molto importante dai ceti capitalistici del Nord: essa diceva cioè che né la prerogativa del Congresso di regolare il commercio, né alcuna altra clausola della Costituzione poteva essere interpretata nel senso di delegare al Congresso i poteri di stanziare somme per lavori pubblici « intesi a facilitare il commercio » eccetto che per la costruzione di fari e boe luminose lungo le coste, e la manutenzione e il dragaggio dei fiumi navigabili: nei quali casi però le tasse per raccogliere tali somme dovevano colpire solo coloro che avrebbero tratto vantaggio da detti lavori. Era il principio (energicamente difeso da Alexander Stephens)<sup>48</sup> che chi trae beneficio dai lavori pub-

48. H. CLEVELAND, *Alexander Stephens in public and private*, Philadelphia, Pa., 1866, p. 179.

blici deve pagarli; nello stesso tempo con questa disposizione si intendeva impedire che sotto il pretesto del « benessere generale » il capitalismo privato scaricasse sulle spalle della collettività il costo di lavori che, in ultima analisi, tornavano a suo maggior profitto e beneficio.

Una analisi più attenta di questi disposti della Costituzione confederata porta alla conclusione che si era di fronte al tentativo cosciente di sviluppare la società attraverso il prevalere degli interessi agricoli: ossia, come si è detto, di ostacolare volutamente l'evoluzione sociale verso l'industrialismo. Ai capitalisti diventava infatti impossibile anche di scaricare sulle spalle della collettività il mantenimento (mediante lavori pubblici « politici ») di quella parte delle masse cui essi non intendevano più garantire il posto di lavoro, cioè di alleggerirsi creando dei disoccupati da far mantenere ai contribuenti. Le conseguenze di ciò potevano, nel futuro, essere enormi; certo, si sarebbe così infranta una delle più solide armi cui i riformisti del futuro avrebbero fatto ricorso per salvare sostanzialmente l'ordinamento capitalistico della società: i lavori pubblici « politici », fatti per « tener calme » le masse mediante il denaro della collettività, in modo da non gravare sui bilanci (e sui profitti) capitalistici e dar modo a questi di superare i « tempi duri ».

Tutto ciò era inteso a porre un freno al « capitalismo rampante »; e se si pensa che dopo la guerra civile sarebbero sorti trusts con una tale potenza finanziaria da avere in alcuni casi un bilancio superiore a quello di venti stati dell'Unione messi insieme, si vedrà come i costituenti di Montgomery si muovessero lungo la via maestra per sconfiggere forze che avrebbero inevitabilmente portato al centralismo. Che essi difendessero un passato, che essi cercassero, lottando contro l'avvento dell'industrialismo, di far girare all'indietro la ruota della storia, può essere sostenuto: ma ancora una volta essi, battendosi contro la centralizzazione economica nelle mani di una potente *élite* capitalistica, combattevano una lotta che trascendeva di fatto i limitati e reazionari interessi del Sud e che anticipava i problemi dell'avvenire.

D'altro canto la Costituzione confederata, a differenza di quella degli Stati Uniti, si poneva l'obiettivo di tutelare invece i piccoli risparmiatori e coloro che comunque fossero creditori di somme di denaro per prestazioni date alla comunità. Il disposto di cui al comma 4, sez. 8, dell'art. 1, per cui « nessuna legge può scaricare alcun debito contratto prima del passaggio della legge stessa », garantiva i creditori contro ogni tentativo di pagarli in carta anziché in oro, quando ciò fosse stato promesso.

A differenza poi della Costituzione degli Stati Uniti era stabilito che l'azienda delle Poste doveva pagare se stessa (con che si evitava un altro carico sulle spalle dei contribuenti).

Alla sez. 9 dello stesso art. 1 veniva esplicitamente vietata la tratta (con la quale i negrieri del Nord avevano in passato accumulato enormi profitti, ed ancora li stavano accumulando)<sup>49</sup> ed al comma 9 della stessa sez. 9 si disponeva che « il Congresso non può stanziare somme eccetto che con una maggioranza di due terzi di entrambe le Camere . . ., eccetto che per richiesta motivata di qualcuno dei Ministri, sottoposta al Congresso dal Presidente ». Anche qui la Costituzione confederata si distaccava risolutamente da quella dell'Unione: mediante la clausola dei due terzi si vietavano (o si rendevano quasi impossibili) ai parlamentari le spese pazzesche, fatte per lo più a scopo elettorale, che costituiscono una tra le maggiori piaghe e fonti di corruzione di ogni governo rappresentativo; la responsabilità della spesa pubblica veniva posta nelle mani dell'Esecutivo, che doveva motivarla.

I rapporti tra il potere Esecutivo e il Legislativo venivano, rispetto alla Costituzione degli Stati Uniti, modificati in maniera sostanziale. La sez. 6 dell'art. 1 sanciva che il Congresso poteva, per legge, invitare ognuno dei Ministri a pre-

49. Cfr. W. S. HOWARD, *American Slavers and the Federal Law*, Berkeley, Calif., 1966; W. E. B. DuBois, *The Suppression of the African Slave Trade to the United States of America*, New York, 1896; nonché la fondamentale raccolta: *Documents Illustrative of the History of the Slave Trade to America*, ed. by E. DONNAN, Washington, DC, 1930-35, 4 volumi.

sentarsi davanti ad una delle Camere e a difendere, in dibattito con il Parlamento, ogni misura da lui presa nell'esercizio delle proprie funzioni. Lord Acton ebbe a dire che questa misura valeva, da sola, una rivoluzione<sup>50</sup>; W. M. Robinson jr. vede in essa la tendenza a introdurre il meglio del parlamentarismo europeo senza alterare il tipico sistema americano della divisione dei poteri<sup>51</sup>. Tale clausola dava al Congresso maggior controllo sull'Esecutivo (il Parlamento poteva, ogni volta che lo avesse ritenuto opportuno, chiamare i Ministri, mediante una abbastanza facile procedura, a render conto del loro operato, cosa impossibile negli Stati Uniti) e conferiva maggior responsabilità ai capi dell'Esecutivo stesso rendendoli più vigili circa la sostanza e i metodi della loro azione di governo. In particolare, essa poteva porre un limite ai conflitti tra l'Esecutivo e il Legislativo; è certo che negli Stati Uniti più di una discutibile iniziativa dell'Esecutivo sarebbe potuta venire evitata se il Ministro responsabile avesse saputo che poteva venir chiamato a giustificare le proprie azioni.

Ma le innovazioni nella struttura e nel funzionamento dell'Esecutivo federale che la Costituzione confederata introduceva in confronto a quella dell'Unione erano ben altre, e di ben maggiore rilievo. Anzitutto il Presidente era eletto per sei anni (anziché per quattro) e non rieleggibile (sez. 1 del Part. 2). Normalmente i Presidenti degli Stati Uniti dovevano (e devono) spendere i primi due anni del loro mandato per impadronirsi del funzionamento della complessa macchina che spetta loro di dirigere e per farsi una solida esperienza di governo; quando tale esperienza è acquisita, devono impegnare i rimanenti due anni del mandato per preparare la propria rielezione, dedicandosi ad una faticosa campagna pre-elettorale, sottraendo tempo e intelligenza all'azione di governo e piegandosi sovente ad ogni compromesso mediante la distribuzione di favori per essere rieletti. Inoltre, finché non fu ap-

50. LORD ACTON, *Historical Essays, cit.*, p. 141.

51. W. M. ROBINSON, jr., *op. cit.*, p. 141.

provato, nel 1951, il ventiduesimo emendamento, permaneva il pericolo di una rielezione *sine die*, e quindi di degenerazione autoritaria. Il Presidente confederato, spesi i primi due anni ad acquisire esperienza, ne avrebbe avuti altri quattro da dedicare tutti interi a ben governare il paese; l'impossibilità della rielezione lo dispensava da ogni servilismo elettorale, consentendogli di essere il custode inflessibile della Costituzione, e liquidava ogni pericolo di rielezione illimitata. Si può aggiungere che, oggi, il ventiduesimo emendamento, vietando una terza rielezione, garantisce agli Stati Uniti quattro anni di governo del tutto efficiente ogni otto; la Costituzione confederata ne garantiva quattro ogni sei.

Il Presidente confederato era poi assolutamente autonomo nei confronti del Congresso per quanto riguardava la buona amministrazione: la sez. 7, comma 2, dell'art. 1 gli consentiva il veto separato, la possibilità cioè di approvare alcune parti di una legge e respingerne altre. Ciò non era e non è consentito al Presidente degli Stati Uniti, che deve approvare o respingere *in toto* una legge: il che favorisce una tra le peggiori speculazioni elettorali del Congresso: quella di gettare letteralmente addosso al Presidente, alla fine di una legislatura, provvedimenti in cui spese indispensabili per consentire il funzionamento della macchina governativa sono mescolate con altre, miranti solo a corrompere una parte dell'elettorato: R. H. Smith, dell'Alabama, aveva già osservato a suo tempo che questo malcostume faceva sì che « leggi necessarie per far vivere il governo fossero sovraccariche di altri provvedimenti di carattere quanto mai discutibile e venissero buttate addosso al Presidente alla fine delle legislature, come unica alternativa per mantenere il governo in essere »<sup>52</sup>; il sistema, cioè, che nel linguaggio politico americano viene con disprezzo chiamato « *logs rolling* » o « *pork barrel legislation* ». Gli Stati Confederati venivano posti al sicuro con-

52. R. H. SMITH, *An Address to the Citizens of Alabama on the Constitution and Laws of the Confederate States of America*, Mobile, Alabama, 1861, p. 8.

tro tale metodo corruttore anche dal disposto della sez. 9, art. 1, la quale precisava che ogni legge doveva riguardare un solo argomento e che questo doveva figurare ben chiaramente in testa alla legge: si impediva così la presentazione di leggi così dette « omnibus », in cui argomenti insostenibili venivano fatti passare di contrabbando, celati tra le deliberazioni più svariate.

D'altro canto, la funzione di controllo del buon costume politico affidata così al Presidente trovava un efficace contrappeso in altri controlli che avevano la funzione di impedire lo strapotere e la corruzione dell'Esecutivo: si è già detto del disposto che consentiva al Congresso di chiamare i Ministri a giustificare la loro azione politica; la sez. 2, comma 3, dell'art. 2 stabiliva ora che il Presidente non poteva rimuovere alcun funzionario o membro dell'Esecutivo, eccetto i Ministri e i rappresentanti diplomatici; veniva con ciò liquidato il così detto sistema delle « spoglie », il così detto *patronage*, in base al quale la distribuzione degli uffici federali diventava, nelle mani del Presidente, un vero e proprio sistema per pagare i servigi resigli dai suoi sostenitori, distribuendo loro, come avrebbe fatto un sovrano feudale, incarichi lucrosi o di prestigio (accadde una volta che un Presidente degli Stati Uniti, entrando in carica, mutò ben 60.000 funzionari!)<sup>53</sup>. Il Presidente confederato poteva rimuovere i funzionari solo per comprovati motivi di inutilità, incapacità, disonestà, inefficienza, cattiva condotta o negligenza del dovere: e poteva far ciò solo informandone il Senato e motivando davanti ad esso i provvedimenti presi.

Il potere giudiziario era quello, forse, ove la Costituzione confederata introduceva le maggiori innovazioni onde preservare i diritti e le autonomie degli stati.

Anzitutto la giurisdizione federale non poteva più estendersi alle controversie tra cittadini di diversi stati (art. 3, sez. 2): vecchia rivendicazione, questa, già avanzata a suo tempo dagli « antifederalisti ». Inoltre, a differenza di quanto

53. LORD ACTON, *Historical Essays, cit.*, p. 141.

accadeva negli Stati Uniti, il potere giudiziario federale non si estendeva più a tutti i casi « *in law and equity* ». Com'è noto, nella tradizione anglosassone esisteva la doppia giurisdizione, potendosi fare ricorso, nelle controversie private, a corti così dette « di equità », invece che ai tribunali normali, i quali giudicavano secondo legge; ciò consentiva di correggere i torti che potevano derivare da una rigida applicazione della norma giuridica che poteva portare al *summum jus, summa injuria*, di ciceroniana memoria. La facoltà attribuita dalla Costituzione unionista alle corti federali di intervenire anche nei casi di equità, era, nella mente degli anticentralisti, un vero e proprio mostro giuridico, tendente a imporre un'intromissione dall'alto contro le consuetudini locali; la cosa era particolarmente sentita da stati come la Luisiana o il Texas, ove vigeva il diritto romano, e che sovente si erano vista imposta dal potere giudiziario feudale una procedura che colà si considerava estranea alla propria tradizione giuridica. Ora la Costituzione confederata, limitando severamente le possibilità di intervento della giustizia federale, lasciava ai singoli stati la scelta tra il criterio romano dell'unica giurisdizione e quello anglosassone della giurisdizione doppia.

Ma le garanzie date agli stati erano ben più vaste. Eccetto che in casi relativi ad Ambasciatori, Consoli, ecc., la Corte Suprema della Confederazione non avrebbe avuto altro potere che di appello, ogni deliberazione in prima istanza lasciandosi alla giustizia degli stati. Ed anche questa prerogativa fu ulteriormente limitata dai legislatori, i quali, più tardi, avvalendosi del disposto dell'art. 3, sez. 2. comma 2 della Costituzione, in base al quale la funzione di appello della Corte Suprema contro le decisioni della giustizia degli stati si esercitava « con quelle eccezioni e secondo quelle regole che il Congresso formulerà », stabilirono che la Corte Suprema confederata non poteva avere funzioni di appello contro le sentenze pronunciate dalle Corti Supreme degli stati<sup>54</sup>.

54. *Acts and Resolutions of the Provisional Congress of the Confederate States of America*, Richmond, Va., 1861, n. 82, p. 128.

D'altro canto ogni funzionario o giudice federale, agente solamente nell'ambito di uno stato, poteva venir messo in istato di accusa da una maggioranza di due terzi dell'Assemblea Legislativa di quello stato: cosa che impediva nella maniera più assoluta ogni azione a danno della sovranità di uno stato, fatta sotto la copertura dell'autorità federale.

Giova osservare che il vero succo di tutte queste disposizioni stava nell'effetto di togliere pressoché completamente dalle mani degli organismi federali (sia il Legislativo che l'Esecutivo e il Giudiziario) quelle vaste prerogative di manovre « sottobanco » (le quali nel nostro paese godono dell'appellativo popolare di « sottogoverno ») mediante cui le autorità federali esercitavano un autentico potere « invisibile », indefinito e sostanzialmente illegale. Questo aveva sempre costituito una delle leve più formidabili sfruttate dagli organismi centrali per asservire i poteri locali e renderli di fatto nulli e vuoti. In base alla Costituzione confederata gli organismi centrali dovevano limitarsi ad esercitare una buona amministrazione nell'ambito strettamente limitato dei poteri loro delegati dagli stati, e venivano spogliati di ogni potere « invisibile », corruttore e, in definitiva, centralizzatore.

Di enorme, rivoluzionaria importanza era l'art. 5 della Costituzione confederata: in esso, si può dire, veniva definitivamente asserito il carattere di confederazione di stati sovrani assunta dal nuovo organismo: « Dietro domanda di tre stati qualsiasi, che si siano legalmente riuniti nelle loro diverse Convenzioni, il Congresso dovrà convocare una Convenzione di tutti gli stati per esaminare tutti quegli emendamenti alla Costituzione che i detti tre stati abbiano concordato di suggerire ». Le implicazioni di tale articolo erano di enorme portata. Per la prima volta in un organismo federale veniva stabilito che bastava una minoranza di stati (nella fattispecie, tre su undici) per convocare una Convenzione costituente; l'iniziativa legislativa nel campo dell'emendamento della Costituzione veniva tolta al Congresso e riservata agli stati, e solo alla Convenzione costituente veniva data facoltà di porre gli emendamenti in atto: il Congresso era privo di

ogni e qualsiasi potere in tale campo non potendo né proporre emendamenti, né attuarli. Si aggiunga che la Convenzione costituente poteva considerare solo le specifiche proposte di emendamenti per cui era stata convocata senza poter aggiungere nulla di proprio a quanto proposto dagli stati; ben diversa la situazione degli Stati Uniti, ove al solo potere Legislativo federale viene riservata la facoltà di emendare e dove la eventuale Convenzione potrebbe addirittura, mediante una larga interpretazione dell'art. 5, rifare di sana pianta la Costituzione, liquidandone, per esempio, la sostanza federale e lasciando sopravvivere una vuota forma (il che, sia pure in parte, si verificò nel 1916 con il diciassettesimo emendamento, che sottrae agli stati la nomina dei senatori).

Il principio di lasciare l'iniziativa di emendare ad una minoranza di stati (tre) poneva in pratica la tesi calhouniana della « maggioranza concorrente » (che in assoluto, come si sa, può anche essere una minoranza). Tutte queste misure precauzionali avevano per effetto una rigorosa limitazione del potere centrale, in modo da dare agli stati una effettiva salvaguardia della loro indipendenza e sovranità.

Nasceva in tal modo, grazie a questo originale documento, il più ardito tentativo che la storia ricordi di organizzare una grande e potente unione federale sulla base della confederazione di stati sovrani: niente banca centrale; niente funzionari federali intangibili; accurato bilanciamento di controlli reciproci tra Legislativo ed Esecutivo federale; rigorosi limiti ai poteri riservati al centro; niente « poteri impliciti » di alcun genere. Mai, forse, si era visto un tentativo così calibrato e meticoloso di conservare tutti i vantaggi dell'unione federale senza correre menomamente il rischio di una sopraffazione degli stati ad opera dell'autorità centrale. Il governo confederato, poi, durante i suoi quattro anni di vita, sviluppò ulteriormente i principii di indipendenza e sovranità degli stati sancita dalla Costituzione, evitando per esempio di creare una Corte Suprema confederata: si arguì che essa sarebbe stata tanto limitata nei suoi poteri dai disposti della Costituzione, da risultare praticamente inutile, ritenendosi sufficienti

le Corti Supreme dei singoli stati, che, per vero, assolsero nel migliore dei modi a questa loro missione.

Per concludere con le parole di C. R. Lee jr., la Costituzione degli Stati Confederati d'America rappresentò veramente « *the ultimate constitutional expression of the state rights philosophy and the state sovereign concept in nineteenth Century America* »<sup>55</sup>; ed è grandemente da deplorarsi che un simile tentativo sia stato violentemente stroncato e non abbia potuto sopravvivere, proprio mentre, dall'altra parte, la Costituzione degli Stati Uniti rivelava freni assai deboli di fronte alle spinte di forze potenti che tendevano inesorabilmente a trasformare lo stato federale in un super-stato centralista ed a ridurre la sovranità degli stati a poco più che una parvenza, a poco più che una autonomia amministrativa locale<sup>56</sup>.

RAIMONDO LURAGHI

55. C. R. LEE, jr., *op. cit.*, p. 118.

56. Sul problema della riduzione dell'autonomia degli stati nel Nord già durante la guerra civile, cfr.: J. RANDALL, *Constitutional Problems under Lincoln*, ult. ed.: Urbana, Ill., 1964. È convinzione comune, espressa dallo stesso Governatore del Massachusetts, John Andrew, fedele sostenitore di Lincoln, che la Guerra Civile segnò nel Nord (e, quindi, in tutta l'Unione) la fine di una reale autonomia politica degli Stati. Sulla inversa situazione nel Sud, cfr.: F. L. OWSLEY, *State Rights in the Confederacy*, ult. ed., Gloucester, Mass., 1961. Alcuni autorevoli studiosi sostengono addirittura la tesi che fosse la « eccessiva » autonomia degli stati a causare la disfatta del Sud. Cfr. ad es.: D. DONALD, « Died of Democracy », in: *Why the North won the Civil War*, ed. by D. DONALD, New York, 1962, pp. 79 sgg.