

ropeo e osserverà che l'esperienza fatta con le organizzazioni internazionali di carattere economico durante la seconda guerra mondiale difficilmente si applica a una economia di pace. Può darsi che qualche pagina risenta di una veduta alimentata intensamente dal desiderio e dalle preferenze in materia di sistema economico. Ma, nella sostanza, il tipo di soluzioni che qui si caldeggiavano è assai più rispondente alla società del secolo XX, coi suoi problemi caratteristici, con le sue aspirazioni particolari, con le sue strutture invecchiate, che non sia quella del ritorno alle istituzioni del 1914. Il risultato dell'azione condotta negli ultimi anni, ad esempio, per le unioni doganali, sembra essere una dimostrazione che certe vie sono oggi assai difficilmente praticabili. Sono da ritenere più adeguate quelle dei consorzi pubblici internazionali (piano Schumann, Consorzio verde, ecc.)? L'esperienza ci darà presto la risposta anche su questo punto; però tutto lascia pensare che, anche se la formula dei consorzi è da scartare, sarà pur sempre la cooperazione ad avere il sopravvento sull'automatismo.

Il volume della W. è un contributo positivo al chiarimento di questa proposizione fondamentale. Esso si raccomanda poi anche per aver operato una sintesi felice fra il problema economico e l'aspetto sociale che domina la realtà contemporanea. La insopprimibile urgenza verso la libertà deve essere intesa anche come implicante la elevazione economica, sociale e culturale delle categorie suscettibili di restare in posizione di inferiorità per effetto dell'automatismo dei rapporti economici: solo così potrà attuarsi una libertà piena della persona umana. Le trasformazioni politiche non devono prescindere da quei mutamenti di struttura economica e sociale che appaiono adatti per il raggiungimento del nobile obiettivo.

F. VITTO

Milano, Università Cattolica.

WHEARE K. C., *Del Governo federale*. Un vol. di pagg. 498. Milano, Edizioni di Comunità, 1949.

Nella serie di sostanziosi studi politici, che le edizioni di Comunità vanno via via presentando da qualche anno al nostro

pubblico, la traduzione italiana del « *Federal Government* » del Wheare costituisce certo una delle benemerzèe più significative. Mancava infatti da noi, se si eccettua qualche, pur buono, contributo giuridico (e ricordiamo le monografie del Perassi e, più recentemente, del Lucatello), una analisi vasta e, quel che più conta, nutrita di esperienze concrete su un tema, come questo del federalismo, al quale si rivolge ai giorni nostri, con vivacità e varietà d'atteggiamenti, l'interesse dell'opinione pubblica, vuoi per la similarità dei problemi sollevati dalla riforma regionale, prevista e parzialmente attuata dal nostro nuovo assetto costituzionale, vuoi per le speranze e le aspirazioni verso l'idea di una Europa politicamente integrata.

A questa esigenza ed a questo interesse soddisfa in larga parte l'opera dell'illustre studioso australiano, docente nella facoltà di *Social Studies* dell'Università di Oxford, affermatosi come una chiara autorità, nel mondo anglosassone, per le sue ricerche relative ai *Dominions* ed al *Commonwealth*; e vi soddisfa, oltre che per le cospicue qualità dell'A., anche per la natura ed il metodo con cui vengono condotte queste indagini di *Government*, disciplina di cui sarebbe arduo trovare il preciso equivalente nei nostri ordinamenti universitari, coprendo essa un campo che da noi è spartito tra i giuristi e i sociologi e politici. E se pur va detto che questi studi di *political science* mancano di quella purezza e rigore del metodo che sono la preoccupazione prima della scienza continentale, in quanto perseguono parallelamente il fine conoscitivo col fine pratico, alternando metodi di pura scienza con metodi di arte e tecnica politica, non può tuttavia farsi a meno di riconoscere che la dottrina anglosassone che si conduce sotto questo nome riesce bene spesso a conseguire delle materie che costituiscono il suo oggetto, ossia delle istituzioni di governo, una conoscenza più ricca di concretezza, più fertile di applicazioni pratiche di quel che complessivamente non faccia la scienza continentale, la quale, se pur ha il merito di approfondire meravigliosamente l'aspetto giuridico dei fenomeni della realtà politica, non sembra abbia saputo fornire un corrispondente e proporzionato sviluppo delle discipline e degli studi rivolti agli aspetti positivi o sociologici dei medesimi.

L'opera che l'A., con troppa modestia, descrive come un breve esame, e non un trattato del regime federale, si apre con una prima parte, che direi essenzialmente giuridica, rivolta a definire la natura e l'essenza dello Stato federale; ivi viene assunto e descritto il principio federale che l'A. intende come quel « sistema di divisione dei poteri che permette al governo centrale ed a quelli regionali di essere, ciascuno in una data sfera, coordinati ed indipendenti » (pag. 26). Questi due primi capitoli sono oltremodo significativi per illustrare le peculiarità della dottrina anglosassone di fronte a quella europea: dove i giuristi europei si sono affaticati lungamente a dibattere il problema di una precisa nozione dello Stato federale, senza peraltro giungere nè a definitive formulazioni della categoria, nè, ancor meno, a conoscere l'esperienza concreta delle esemplificazioni meno questionabili di federalismo, l'A. imposta e risolve sollecitamente il problema teorico considerandolo soltanto in funzione dell'indagine pratica ch'egli persegue. Egli non si è quindi attardato per giungere alla formulazione del principio federale in quella disamina, che tanto posto ha tenuto nella problematica dello Stato federale, se cioè gli enti del governo federale (governo centrale e governi regionali) abbiano o meno la natura di Stati, debbano o meno considerarsi sovrani; problema che ammette tante soluzioni quanti sono i modi di intendere il concetto di Stato e di sovranità, per inseguire i quali taluno è pervenuto a risultati piuttosto infecondi come quello di escludere dal novero dei governi federali imponenti manifestazioni odierne di federalismo, come l'Australia ed il Canada. Nè, d'altro lato, ha troppa importanza stabilire se il principio federale, assunto dall'A., abbia o meno il valore di dottrina originale, sembrando invero ch'esso riecheggiasse assai da vicino concetti già sostenuti dal Dicey, nella dottrina anglosassone, o quelli avanzati, ancor prima, dal Weitz e largamente seguiti dalla dottrina dominante in Europa fin verso la fine del secolo scorso. Basterà invece riconoscere la solidità del criterio assunto, formulato con l'occhio fisso a quel tipo di Stato federale, cioè gli Stati Uniti d'America, il cui valore è così ovvio che destituita di fondamento sarebbe una definizione della categoria che non riuscisse a comprenderlo; e basterà rilevare ancora

il valore strumentale e pratico del principio, giovandosi del quale l'A. subito procede a distinguere entro il campo dei supposti fenomeni di federalismo, badando però a ricostruire la realtà delle istituzioni di governo non solo sulla base delle loro *Costituzioni*, ma soprattutto sulla base delle forme che le stesse hanno assunto in concreto. Così, considerando come federali quei sistemi di governo nei quali si attua in maniera prevalente una distribuzione del potere tra autorità centrali e regionali, ognuna delle quali, nella propria sfera, è coordinata con le altre e da esse indipendente, egli trova che i paesi che ci offrono esempi di governo federale sono: gli Stati Uniti, la Svizzera, il Canada e l'Australia. Conclusione questa che il seguito dell'indagine, che si conduce principalmente attraverso l'esame sinottico di questi quattro paesi, riesce sostanzialmente a provare, potendosi d'altra parte assorbire le saltuarie disarmonie di questa o quella istituzione rispetto al rigido principio teorico entro l'elastico criterio adottato, giacchè quello che conta è il modo prevalente di attuazione del medesimo e non la sua matematica, totale applicazione.

La seconda parte, relativa allo studio delle condizioni favorevoli all'applicazione del regime federale, densa di notazioni psicologiche, di raffronti storici, di precetti di arte politica (v. l'essenziale connessione posta tra federalismo e forme democratiche cioè di governo libero, pag. 90) versa nello studio della materia quel contenuto sociologico, che è parte sostanziale del fenomeno politico studiato. Qui si contengono pagine che illustrano i vari fattori che intervengono nella formazione di un equilibrio delicato come quello federale, in cui le forze centripete, tendenti all'unione hanno da essere bilanciate da quelle centrifughe, che preservano le individualità degli Stati membri; pagine che si leggeranno con profitto da chi, come noi, è o crede di essere alla soglia di analoghe esperienze politiche.

All'organizzazione dello Stato federale, cioè a temi più propriamente giuridici, sono dedicati i due capitoli della parte terza; dapprima si pongono in luce le strutture organizzative essenziali ad uno Stato federale che si descrivono nelle seguenti: il carattere di norma *suprema*, che deve essere propria della Costituzione federale, la quale sarà di regola scritta; la ripartizione

del potere di revisione della Costituzione tra l'ente centrale e gli enti regionali (ed interessante è a tal riguardo la disamina della situazione disarmonica per tal verso del Canada [pag. III]); l'esistenza di istituzioni o di procedimenti, in tema di conflitti relativi alla distribuzione del potere, che consentano di pervenire a decisioni imparziali, cioè non soggette all'influenza esclusiva del governa centrale o di quelli regionali; ed anche tale requisito, pur difficile a ritrovare nella sua integrità, si riconosce realizzato nella prassi generale dei quattro paesi considerati, dato che anche la Svizzera, la quale non presenta un controllo di costituzionalità delle leggi federali, vi supplisce in parte col referendum popolare (pag. 116). Nel capitolo successivo si illustrano con quella comprensiva considerazione di elementi giuridici e di elementi sociologici, che si è prima rilevata, altre strutture (la separazione dei poteri, il divieto del diritto di secessione, la rappresentanza paritetica degli Stati membri della Camera alta del Parlamento centrale, il regime dei partiti) che, quantunque non essenziali, sembrano altamente rilevanti all'efficienza dello Stato federale.

All'analisi del funzionamento dello Stato federale sono dedicati i cinque capitoli della parte quarta, in cui col corredo di una ricca casistica, specie per le tre federazioni extraeuropee, si considera minutamente il comportamento del governo federale nei più fondamentali settori della vita della comunità politica (finanze, affari economici, servizi sociali, relazioni internazionali, poteri bellici). Le risultanze di quest'analisi vengono poi tratte ed utilizzate nei due densi capitoli della parte

conclusiva. Viene innanzitutto difesa la relativa rigidità, che altri imputa a vizio del regime federale; questo sistema, che è basato « sul principio che il governo fondato sulla semplice maggioranza della popolazione non sia l'unico sistema di buon governo e che anzi talvolta esso equivalga ad un cattivo governo » (pag. 406), ha dimostrato di possedere un grado sufficiente di adattabilità, non troppo lontano da quello di uno Stato unitario, mentre, per converso, esso finisce per determinare una partecipazione ed una cooperazione del gruppo sociale al fenomeno della trasformazione del diritto vigente più vasta che non si realizzi di solito nello Stato unitario, ossia, in altri termini, esso realizza un più alto grado di democrazia. E si considerano infine le prospettive dello Stato federale, rilevandosi che, anche in presenza del fenomeno indubbio di accrescimento di potere verificatosi a favore degli enti centrali, non deve necessariamente concludersi per un fatale declino di siffatta forma di organizzazione politica; essa sarebbe invece destinata a vivere, poichè rappresenta il mezzo più sperimentato per soddisfare alla duplice esigenza, tra le più urgenti del mondo moderno, di preservare le diversità, degne di esistere o non suscettibili di eliminazione, e di conseguire nello stesso tempo quel grado di unità che è necessario allo sviluppo della vita umana. Su questa illuminata valutazione si chiude il vasto studio, la cui traduzione italiana si sarebbe desiderata più fluida e tecnicamente più precisa.

S. GALEOTTI

*Oxford, University.*