

LUIGI MARCO BASSANI

Stati e Costituzione: il federalismo autentico di John C. Calhoun (1782-1850)

Abstract: *This article is a brief exposition of the theory of federalism adopted by John C. Calhoun as a defense of the Southern States between 1828-1838. For Calhoun, the United States were something more than, and different from, a simple league of states, but should never become a centralized democracy ruled by absolute majorities. Government by majority rule at all levels meant abandonment of all constitutional guarantees. The right of a state to judge, as a last resort, constitutional limits imposed on the federal government should be defended at all costs; otherwise the United States would be destroyed, becoming first a full-grown modern State and then a dictatorship of the executive. While Calhoun's political thought is in perfect harmony with the American founding, it was at odds with subsequent evolution of the federation: Government by judiciary has been the peculiar American answer to the problems posed, and never solved, by the logic of authentic federalism.*

Keywords: federalism; political theory; John C. Calhoun; US history 1828-1838; US Constitution; nullification; secession.

1. Il federalismo e i suoi fini

In un noto saggio di oltre quaranta anni or sono, Martin Diamond si chiedeva che cosa fosse veramente il federalismo. E in particolare si poneva interrogativi sulle finalità di tale sistema di governo, nella convinzione che «la natura del federalismo diventa comprensibile solo alla luce dei suoi fini»:¹

«Nel corso della storia gli uomini hanno cercato di raggiungere diversi scopi per mezzo del federalismo; la varietà degli scopi prefissi ha conseguentemente prodotto una grande varietà di sistemi federali. Ciascun sistema federale realmente esistente differisce dagli altri [...] in virtù del particolare insieme di scopi che esso cerca di realizzare. Ma la natura del federalismo in quanto tale si rivela nel modo in cui il federalismo è riuscito o meno a servire i diversi fini».²

¹ M. DIAMOND, *The Ends of Federalism*, in *The Federal Polity*, edited by D.J. ELAZAR, Philadelphia, Center for the Study of Federalism, 1974, p. 129.

² *Ibid.*

E tutti questi scopi si collocano su di una retta i cui due punti estremi sono la piena unificazione e la completa separazione. Diamond non è certo il solo a ritenere che esista una tensione fondamentale alla base di ogni federazione: quella fra le ragioni dell'unità e della separatezza. Anche per Daniel Elazar, «il federalismo risponde al bisogno dei popoli e delle comunità politiche di unirsi per perseguire fini comuni, restando tuttavia separati».³

Insomma, molti autori hanno sottolineato che un sistema federale tende «a generare e preservare simultaneamente sia l'unità che la diversità»,⁴ tanto che il federalismo è ragionevolmente predicato di un sistema che si occupa sia della diffusione del potere politico per ottenere maggiore libertà e tutelare le diversità, sia della sua concentrazione in nome dell'unità. In ogni caso, esiste un nocciolo duro – «associazione volontaria di comunità politiche paritetiche per lo svolgimento di scopi comuni»⁵ – che appare difficilmente aggirabile e che, naturalmente, fa giustizia di tutti quei tentativi, vecchi e nuovi, di spacciare per federali sistemi politici che non lo sono affatto.

In ogni tentativo di indagine teorica sul federalismo, vuoi come fatto istituzionale, vuoi come dottrina politica, balzano all'attenzione alcuni elementi qualificanti. In primo luogo, come appena sottolineato, l'ambiguità dei fini: unione, ma non fino al punto dell'amalgamazione. In secondo luogo, l'elemento pattizio: la federazione nasce da un *foedus* e le sue origini si riverberano su tutta la sua storia: «Il modo in cui viene fondata una comunità contribuisce [...] a determinare la struttura della sua vita politica successiva».⁶

Ma esiste veramente una teoria politica del federalismo sufficientemente chiara ed esaustiva? Nel corso di questo dopoguerra, svariati studiosi, da Carl J. Friedrich a Daniel J. Elazar, a John Kincaid, si sono cimentati nel tentativo di inquadrare la teoria “governamentale” degli Stati Uniti, rivalutando grandemente il ruolo del federalismo come struttura costituzionale del pluralismo politico-territoriale. Tuttavia, questi tentativi non sono risultati pienamente soddisfacenti. In primo luogo, perché manca

³ D. J. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, traduzione e presentazione di L.M. BASSANI, Milano, Edizioni di Comunità, 1995 (1987), p. 28.

⁴ *Ibid.*, p. 53.

⁵ DIAMOND, *The Ends of Federalism*, cit., p. 130.

⁶ ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, cit., p. 4.

ancora una teoria sull'origine del federalismo (il passaggio dai patti fra gli individui ai patti fra gli Stati resta piuttosto vago) e, in secondo luogo, perché nel corso del Novecento le divisioni dei partiti sul ruolo del governo (federale) nella libera economia, e non la questione del federalismo, hanno rappresentato il terreno di scontro "naturale" della politica americana. Questo comporta che la teoria del federalismo elaborata nel nostro secolo sia stata spesso solo un sottoprodotto del dibattito sul *Welfare State*, ossia su quanto governo e quanta libera economia si debba permettere il paese.

Forse anche a causa di un lungo, per lo più "poco avvertito" e senza dubbio inconcludente, dibattito italiano su questo argomento, la semplice idea che il federalismo riguardi questioni di libertà dei singoli e delle loro comunità sembra ormai bizzarra. Inviluppatisi prima nelle spire dell'antica, ma immarcescibile, "questione meridionale" e, successivamente, ossia oggi, in una diatriba surreale sulla spesa pubblica, il tema del "federalismo" non ha certo riscosso l'attenzione scientifica che avrebbe meritato. Ma, forse, dietro questi fraintendimenti vi sono ragioni profondissime. Se, come abbiamo appena ricordato, il momento fondativo di una convivenza politica è cruciale, è chiaro che questo paese si è nutrito fin dalla sua nascita del culto dello Stato. E "Stato federale" rimane un ossimoro a dispetto dei tentativi ormai plurisecolari della cultura giuridica europea di "comprendere" il fenomeno "federazione" nelle categorie concettuali della moderna statualità.⁷

2. *Il federalismo del XIV emendamento*

Nel corso del Novecento i paradigmi economici (ad altissimo tasso di politicizzazione) del keynesismo trionfante comandavano la centralizzazione degli apparati dei "burocrati illuminati" al fine di rendere la spesa pubblica unica e razionale. Allo stesso tempo, i dogmi del monismo kelseniano dominavano la scena anche in ordinamenti apparentemente federali, decretando quella che Harold Laski nel 1939 aveva ribattezzato, con molta acutezza, l'«obsolescenza del federalismo».⁸ Obsolescenza che, nei quasi ottant'anni che ci separano dal saggio di Laski, è diventata ancora più evidente

⁷ Sul punto cfr. L.M. BASSANI, *Dalla Rivoluzione alla Guerra Civile. Federalismo e Stato moderno in America (1776-1865)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009 e la letteratura ivi citata.

⁸ Cfr. H.J. LASKI, *The Obsolescence of Federalism*, in «The New Republic», XCVIII, 3, 1939, pp. 362-369.

a dispetto di importanti tentativi intellettuali volti a rivalutare il modello federale. La teoria dominante vede nel federalismo una vera diseconomia di scala, un inutile fardello, ereditato dalla più moderna “nazione” del mondo da un’età sorpassata, che rende complicato e inefficiente tutto il sistema di governo.

In Europa, ma non solo, ormai la dottrina è praticamente concorde nell’affermare che un sistema federale si dovrebbe caratterizzare per l’uniforme tutela dei diritti concessa a tutti i cittadini. Spostandosi liberamente nella federazione, il cittadino si porterebbe dietro un “paniere” di diritti uguale a quello di ogni altro e ovunque giustiziabili. Il che significa, dato che i diritti esistono ormai solo come concessioni parlamentari, che proprio le assemblee federali dovrebbero imporre l’uniformità legislativa nella sfera dei diritti individuali, giacché la cittadinanza e i suoi diritti sono questioni tipicamente “federali”. In breve, uniformità di trattamento dei cittadini, unità dell’ordinamento giuridico e dei “diritti di *welfare*” sarebbero le virtù da trasmettere immediatamente ad un sistema che si intende battezzare “federale”.

Tuttavia, sul punto occorre notare che gli studiosi contemporanei hanno preso strade ben diverse rispetto a quelle percorse dal federalismo delle origini. Infatti, per lungo tempo in America, almeno dalla fondazione fino alla guerra civile – vale a dire quando il federalismo era effettivamente l’asse portante della riflessione politica – la visione era quella di una cittadinanza eminentemente statale, di ordinamenti giuridici certamente simili a causa della loro comune origine, ma distinti e separati all’interno della federazione. La costituzione negoziata a Filadelfia nell’estate del 1787 non si occupava se non indirettamente di diritti individuali e la mancanza di una carta dei diritti fu sentita da molti oppositori del progetto come una gravissima lacuna.⁹ Tanto che il primo congresso eletto sotto la nuova costituzione, insediatosi nel 1789, ebbe fra i suoi principali compiti proprio il varo del *Bill of Rights*, approvato nel 1791. Fu questo il punto di compromesso fra i fautori della nuova costituzione (federalisti) e coloro che in varia misura l’avversavano (antifederalisti) e che avevano dato battaglia contro la

⁹ Cfr. l’antologia *Gli Antifederalisti. I nemici della centralizzazione in America (1787-1788)*, scelta antologica e saggio introduttivo di L.M. BASSANI, Torino, IBL libri, 2011. Si tratta della prima traduzione dei saggi originariamente apparsi in varie gazzette americane, nel 1787-1789, degli avversari della costituzione americana. Cfr. anche la raccolta (quasi) completa a cura di H.J. STORING, con l’assistenza di M. DRY, *The Complete Anti-Federalist*, Chicago, Chicago University Press, 7 vols., 1981.

ratifica. Il documento imponeva restrizioni nei confronti del governo federale e nessuna nei confronti degli Stati. Tanto che nei primi decenni di vita dell'unione era convinzione comune che il *Bill of Rights* non si applicasse agli Stati, ma solo al potere federale. Inoltre, molte costituzioni statali, spesso più antiche di quella federale, inglobavano specifiche carte dei diritti volte a tutelare i propri abitanti. Per gli interpreti americani grosso modo fino alla guerra civile, il *Bill of Rights* doveva essere preso letteralmente: “*Congress shall make no laws*” significa appunto che il limite si applicava al congresso degli Stati Uniti, non alle autorità governamentali degli Stati.

La storia dell'interpretazione del *Bill of Rights* cambiò drasticamente dopo la fine della guerra civile (1861-1865). Il XIV emendamento (1868) di fatto muta l'intero punto di riferimento:

«Nessuno Stato potrà passare o applicare coattivamente alcuna legge che diminuisca i privilegi o le immunità dei cittadini degli Stati Uniti. Né alcuno Stato potrà, senza un processo legale, privare nessuno della vita, libertà e proprietà, né potrà rifiutare l'uguale protezione delle leggi alle persone che vivono nella sua giurisdizione».

Non è più il potere federale, ma i governi statali ad essere oggetto dell'iniziativa dei tribunali volta a tutelare i diritti. Per mezzo dell'emendamento che eliminava la schiavitù, le clausole contenute nella carta dei diritti furono fatte valere anche, e soprattutto, contro gli Stati. In realtà, i giuristi contemporanei pensano ormai la protezione di tutti i diritti alla luce del XIV emendamento:

«Essi ritengono i governi statali come la quintessenza delle minacce ai diritti individuali e delle minoranze, e i funzionari federali – specialmente i tribunali federali – come gli specifici guardiani di quei diritti».¹⁰

In breve, il “federalismo del XIV emendamento” è incentrato sull'attivismo del potere federale nei confronti di quelle che vengono percepite come le vere minacce alla libertà degli individui: i governi statali. Così, l'impostazione originaria si è dissolta

¹⁰ A.R. AMAR, *The Bill of Rights as a Constitution*, in *The Bill of Rights: Government Proscribed*, edited by R. HOFFMAN and P.J. ALBERT, Charlottesville, University Press of Virginia, 1997, p. 277.

gradualmente: se, un tempo, la carta dei diritti era stata immaginata come la protezione per la maggioranza della popolazione contro le vessazioni del governo federale, oggi essa è intesa come il fulcro dell'azione per la protezione dei diritti (per lo più di "pura creazione legislativa") di minoranze che si ritiene possano essere angariate dalle maggioranze statali.

Con il XIV emendamento si fa strada (certo, assai lentamente) anche in America una visione del federalismo incentrato sull'attività di un governo che ormai viene chiamato "centrale" e che è in potenziale guerra contro quelli "periferici" per difendere tutti i suoi cittadini. Una visione ormai in piena sintonia con quella dei giuristi europei, secondo i quali, ovviamente, il federalismo altro non sarebbe che una semplice riarticolazione dei poteri dello Stato al proprio interno.

Poco ospitali nei confronti delle esigenze degli Stati sociali contemporanei, i sistemi federali appaiono condannati alla periferia della storia politica, come una sorta di medio evo che non passa. Secondo una visione ancor oggi molto diffusa fra gli studiosi, la modernizzazione implica la centralizzazione di tutte le funzioni politiche, mentre l'assetto governamentale federale è tipico di società che non hanno ancora piena consapevolezza della modernità e del suo approdo politico naturale – lo Stato unitario accentratore –, o di paesi semplicemente in ritardo dal punto di vista della creazione della nazione. Già verso la fine dell'Ottocento questa visione era ormai consolidata. Henry Sidgwick riteneva che il federalismo «[sarebbe stato] in molti casi una fase di transizione attraverso la quale passa una società composita sulla strada di una più completa unione».¹¹

Se distogliamo lo sguardo dallo Stato, ossia dalla comunità politica perfettissima della modernità che, nel suo passaggio fra sovranità principesca e assolutismo parlamentare, caratterizza il nostro mondo, è evidente che esiste un solo punto di osservazione teorico sul federalismo: la dottrina americana nel lungo periodo nel quale il sistema di governo federale era il cuore di ogni dibattito. In America, la centralizzazione, ossia l'unificazione di tutte le funzioni governamentali in un solo centro politico, appariva allora indistinguibile da una vera e propria dittatura. Il

¹¹ H. SIDGWICK, *The Elements of Politics*, New York, McMillan, 1891, p. 544.

problema non è solo che il centralismo non funziona – l'Italia sembra fornire lezioni puntualmente trascurate da un secolo e mezzo –, ma anche che si tratta di una forma di tirannia. Oltre un certo limite – la gestione degli affari comuni – unificare quello che la natura, la storia e le tradizioni hanno reso diverso appare una sorta di “rivolta contro la natura”. Rivolta che è certamente il cuore del progetto politico dello Stato, ma che ovviamente non ha nulla a che vedere con il federalismo. Il lento e inesauribile lavoro dello Stato moderno, con la sua logica rigorosa tutta tendente all'accentramento e all'unità, è il vero contraltare di qualunque sistema autenticamente federale.

Per lungo tempo in America l'unione doveva essere pensata solo in relazione a ciò che essa promuoveva: autogoverno e libertà. Ossia il federalismo era inteso come un vincolo particolarmente stringente nei confronti del potere federale. Il federalismo americano è rigorosamente disciplinato da un patto costituzionale, nell'ambito del quale i diritti locali all'autogoverno limitano e circoscrivono la libertà d'azione di un agente, ossia il governo federale, il cui referente non è un singolo popolo, bensì i popoli dei diversi Stati. Un mondo politico fatto di relazioni pattizie, negoziate e non imposte dall'alto differenziava la giovane repubblica americana da qualunque altra comunità politica del periodo (con la possibile eccezione dell'area elvetica). Se

«il federalismo implica un atteggiamento e un modo di comportarsi nelle relazioni sociali, oltre che politiche, che porta a interazioni umane fondate sulla cooperazione negoziata, sulla condivisione fra le parti e sul coordinamento, piuttosto che sulla relazione gerarchica tra superiore e subordinato»,¹²

è oggi molto complesso riscontrare più che tracce che sopravvivono negli interstizi della legislazione federale anche in America. Gianfranco Miglio, una delle poche voci autorevoli nel dibattito di lingua italiana del secolo scorso, sottolineava come, «per capire il cambiamento» che egli si augurava fosse in atto, occorresse «comprendere la vocazione al contratto, al pluralismo e al federalismo che nasce dall'impossibilità di gestire altrimenti i bisogni dei governati».¹³

¹² ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, cit., p. 65.

¹³ G. MIGLIO - A. BARBERA, *Federalismo e secessione. Un dialogo*, Milano, Mondadori, 1996, p. 31.

L'avventura teorica del federalismo in America si consuma nel periodo che va dalla dichiarazione d'indipendenza (1776) alla fine della guerra civile (1865). Successivamente, la teoria nazionalista e meta-costituzionale, limpidamente formulata da Abraham Lincoln (e assai meglio dalle sue armate), si impose e si sostituì alla dottrina della costituzione come *compact* federale fra Stati liberi e indipendenti. Da allora, gli Stati Uniti hanno subito tutte le pressioni verso la centralizzazione tipiche di ogni esperienza statale moderna, anche se l'“attrito” delle origini ha certamente rallentato il pieno “naufragio nell'unità”. In questo processo la costruzione nazionale rappresenta un passaggio fondamentale. Il nazionalismo ottocentesco e dei primi decenni del Novecento era il prodotto finale del secondo grande progetto della statualità moderna: una volta “liberati” gli individui da ogni appartenenza “fittizia” (famiglia, chiesa, corporazione, città, e così via), occorreva cementarli in un grande corpo metafisico prodotto dallo Stato stesso. Il mito della nazione è anche il tentativo di inserire elementi “comunitari” nella vita degli esserini statizzati. Se l'azione dello Stato – portata alle sue estreme conseguenze dalla distruzione di ogni altro centro e corporazione fittizia – rischiava di renderli individui atomizzati, schegge impazzite al di fuori di qualunque universo relazionale e sociale, lo Stato stesso forniva la soluzione del problema: i cittadini dovevano credere all'esistenza di un corpo mistico del quale facevano parte, la nazione, composta da tutti coloro che parlavano la medesima lingua. Quest'operazione in America causò la più sanguinosa guerra dell'Ottocento e indubbiamente produsse un paese diverso: non a caso gli storici parlano del periodo di Lincoln come di una nuova fondazione degli Stati Uniti.

In ogni caso, se i vostri abiti mentali si sono adagiati sulle coordinate novecentesche, se credete che l'America nacque come “nazione” già in epoca rivoluzionaria, non solo questa sintetica esposizione del “federalismo autentico” di John Caldwell Calhoun (1782-1850) non avrà per voi alcun interesse, ma potrebbe addirittura infastidirvi.¹⁴ In

¹⁴ Cfr. J.C. CALHOUN, *The Works of John C. Calhoun*, edited by R.K. CRALLÉ, 6 vols., New York, D. Appleton and Co., 1854-1857 [d'ora in poi *Works*]; ID., *The Papers of John C. Calhoun*, edited by W.E. HEMPHILL, R.L. MERIWETHER, C.N. WILSON, 28 voll., Chapel Hill, N.C. University of North Carolina Press, 1959-2003 [d'ora in poi *Papers*]; ID., *Union and Liberty: The Political Philosophy of John C. Calhoun*, edited by R.M. LENCE, Indianapolis, Liberty Press, 1992. In italiano: *Disquisizione sul governo e discorso sulla costituzione degli Stati Uniti*, a cura di M. SURDI, Roma, Istituto dell'Enciclopedia

effetti, negli scritti del maggiore teorico politico americano dell'Ottocento non brilla la luce del progetto politico della modernità – la realizzazione di una sola sala di comando – ma il vero problema posto all'attenzione della comunità politica è quello dei guasti prodotti dal dispiegarsi senza contrappesi della regola della maggioranza. Il federalismo si costruisce proprio come ostacolo alla creazione di una comunità nazionale unica nella quale liberamente far agire la democrazia maggioritaria. E, francamente, non si comprende bene cosa mai potrebbe essere il federalismo se non questo. Ciò che oggi si gabella per federalismo, segnatamente in Europa, non è altro che un contraddittorio e scompaginato discorso politico polifonico che mette nel medesimo calderone autonomismo, regionalismo e processo di integrazione europea. Se vogliamo dotare di senso i microdibattiti in corso oggi sul federalismo potremmo al massimo incasellarli in una riproposizione su vasta scala del vecchio armamentario politico-concettuale dello Stato moderno. In breve, un guazzabuglio teorico che avrebbe fatto semplicemente inorridire John Calhoun, la cui cristallina chiarezza ci fornirà alcune coordinate essenziali su quello che è, o dovrebbe essere, un sistema federale autentico.

3. *John Calhoun: la difesa costituzionale del Sud*

Nato il 18 marzo 1782 nel villaggio di Long Canes, presso l'attuale Abbeville, ai piedi delle colline dell'interno del South Carolina, John Caldwell Calhoun nel 1810 fu eletto per la prima volta alla camera dei rappresentanti degli Stati Uniti, distinguendosi per l'energia e la chiarezza del proprio pensiero. Dal 1817 al 1825 fu segretario alla guerra nel gabinetto del presidente James Monroe. Nel 1824 e di nuovo nel 1828 si presentò il problema della tariffa doganale, alla quale Calhoun era ormai fieramente avverso, tanto che, nel 1828, pubblicò anonimamente la *South Carolina Exposition*. Nel 1828 Andrew Jackson fu eletto alla presidenza degli Stati Uniti e Calhoun venne nominato vice presidente: i rapporti tra i due andarono deteriorandosi, culminando nella crisi della *nullification*. Dal 1833 al 1838 Calhoun agì da politico indipendente, sostenuto solo dal proprio Stato e da occasionali seguaci in congresso. Gli ultimi anni di Calhoun furono

Italiana, 1986; *Disquisizione sul governo*, introduzione di L.M. BASSANI, traduzione di A. GIORDANO, Macerata, Liberilibri, 2011.

dedicati al tentativo di unire il Sud all'interno dell'Unione. Solo così il Sud avrebbe potuto esercitare l'influenza necessaria a proteggere i propri interessi quando questi fossero stati minacciati, preservando parimenti l'Unione dai rischi di una dissoluzione. Il 31 marzo 1850 morì a Washington. Gli uomini politici del suo tempo e del suo Stato lo rimpiansero come statista e come *ultimus Romanorum*, ma non ne compresero le qualità di originalissimo teorico politico. Al contrario, il vicepresidente e senatore del South Carolina rappresenta un'eccezione nel panorama del suo tempo: è un vero filosofo politico, non un semplice pensatore. Le sue riflessioni sul governo, sulla "maggioranza concorrente", sulla "sovranità popolare" e i suoi limiti, fanno parte delle grandi costruzioni di teoria politica. Si tratta anche di una figura di confine, che segna un'epoca e il suo trascolorare in quella successiva: John C. Calhoun è imprescindibile per comprendere le vicende della storia politica del periodo precedente la guerra civile.¹⁵ Calhoun individua nell'applicazione del "principio maggioritario", o meglio, nel dispiegarsi della regola della maggioranza semplice la malattia che affliggeva la

¹⁵ Il caroliniano non è privo di detrattori: William Freehling lo ritiene «uno dei più confusi filosofi politici della tradizione americana». W.W. FREEHLING, *Spoilsmen and Interests in the Thought and Career of John C. Calhoun*, in «Journal of American History», LII, 1, June 1965, p. 25. Cfr. anche L. HARTZ, *The Liberal Tradition in America: An Interpretation of American Political Thought since the Revolution*, New York, Harcourt, Brace, 1955 pp. 145-177 (*La tradizione liberale in America*, Milano, Feltrinelli, 1960), che etichetta come "illuminismo reazionario" non solo Calhoun e la sua dottrina politica, ma l'intera produzione del Sud. Più recentemente James Read ha sostenuto che mentre «la critica di Calhoun del governo della maggioranza [...] dovrebbe essere presa sul serio», la sua nuova dottrina politica del governo consensuale, o della maggioranza concorrente, «in ultima analisi è fallimentare», perché un siffatto governo non sarebbe «né efficace, né giusto». J.H. READ, *Majority Rule Versus Consensus: The Political Thought of John C. Calhoun*, Lawrence, University Press of Kansas, 2009, p. 3. Su Calhoun, cfr. I.H. BARTLETT, *John C. Calhoun: A Biography*, New York, W.W. Norton and Co., 1993; L.M. BASSANI, *Jefferson, Calhoun, and States' Rights: The Uneasy Europeanization of American Politics*, in «Telos», 114, Winter 1999, pp. 132-154; G. STORY BROWN, *Calhoun's Philosophy of Politics*, Macon, Mercer University Press, 2000; G. BUTTÀ, *Democrazia e federalismo: John C. Calhoun*, Messina, P&M, 1988; H. LEE CHEEK, *Calhoun and Popular Rule: The Political Theory of the Disquisition and Discourse*, Columbia, University of Missouri Press, 2001; M.L. COIT, *John C. Calhoun: An American Portrait*, New York, Houghton Mifflin, 1950; ID., *The Continuing Relevance of John C. Calhoun*, in «Continuity: A Journal of History», IX, Fall 1984, pp. 73-85; R. HERZBERG, *An Analytic Choice Approach to Concurrent Majorities: The Relevance of John C. Calhoun's Theory of Institutional Design*, in «Journal of Politics», LIV, 1, February 1992, pp. 54-81; R. HOFSTADTER, *The American Political Tradition, and the Men who Made It*, New York, Alfred A. Knopf, 1948; J. NIVEN, *John C. Calhoun and the Price of Union*, Baton Rouge, LA, Louisiana State University Press, 1988; J.H. READ, *Majority Rule versus Consensus: The Political Thought of John C. Calhoun*, Lawrence, University Press of Kansas, 2009; M.L. SALVADORI, *Potere e libertà nel mondo moderno. John C. Calhoun: un genio imbarazzante*, Bari-Roma, Laterza, 1996; A.O. SPAIN, *The Political Theory of John C. Calhoun*, New York, Octagon Books, 1951; CH.M. WILTSE, *John C. Calhoun Nationalist: 1782-1828*, Indianapolis, Bobbs Merrill, 1944, ID., *John C. Calhoun Nullifier: 1829-1839*, Indianapolis, Bobbs Merrill, 1949, ID., *John C. Calhoun Sectionalist: 1840-1850*, Indianapolis, Bobbs Merrill, 1951.

democrazia americana. Il tentativo dei potenti interessi commerciali del Nord di utilizzare l'Unione a proprio vantaggio stava scavando un fossato fra le due parti del paese. E soprattutto nel corso degli anni Trenta dell'Ottocento, Calhoun ritenne di poter trincerare gli Stati del Sud per mezzo delle istituzioni federali e costruire un fortilizio inattaccabile a difesa dei loro interessi.

Il problema delle tariffe doganali e del protezionismo era stato oggetto di ampi dibattiti fin dalle origini degli Stati Uniti. I dazi sulle importazioni erano una delle poche fonti di introito per la giovane repubblica americana, che doveva far fronte ad un debito nazionale derivato dall'assunzione, da parte del governo federale, dei debiti di guerra dei singoli Stati.

Inoltre, si stavano sviluppando, in America come in Europa, idee favorevoli al protezionismo: il *refrain* classico era che l'industria statunitense, ancora nella sua primissima infanzia, avrebbe dovuto essere protetta dalla concorrenza di industrie più sviluppate e robuste, prima fra tutte quella inglese. I politici del Sud sapevano perfettamente che ogni politica protezionistica era una tassa sui consumatori delle loro zone a esclusivo vantaggio delle manifatture del Nord. Il problema della tariffa si acuì enormemente negli anni Venti quando, dopo un primo aumento nel 1824, il congresso, nel maggio del 1828, approvò un provvedimento di aumento della tariffa talmente consistente che questa finì con l'essere chiamata "la tariffa dell'abominio". Fu a questo punto che Calhoun si schierò in maniera inequivocabile dalla parte del proprio Stato e del Sud. Nel dicembre 1828 Calhoun pubblicò (anonimamente, giacché rivestiva la carica di vicepresidente degli Stati Uniti) la *South Carolina Exposition and Protest*, nella quale egli illustrava con grande ricchezza di argomentazioni la teoria della *nullification*.¹⁶

Questo documento divide la storia politica americana in un prima e in un dopo:

¹⁶ In realtà, si tratta di due documenti distinti: il primo, "*Exposition*", mai formalmente adottato dall'assemblea del South Carolina – che pure ne decise la diffusione – chiarisce i motivi delle doglianze dello Stato e discute del metodo adeguato (l'annullamento) per porvi rimedio; il secondo, "*Protest*" – la cui attribuzione a Calhoun è assai probabile, ma non certa – è invece una risoluzione ufficiale adottata sia dalla camera che dal senato del South Carolina. Cfr. "Nota editoriale", J.C. CALHOUN, *South Carolina Exposition (Rough Draft)*, November 1828, in *The Papers of John C. Calhoun*, edited by W.E. HEMPHILL - R.L. MERIWETHER - C.N. WILSON, 28 vols., Columbia, University of South Carolina Press, 1959-2003, vol. X, pp. 442-443.

prima dell'*Exposition*, il Sud mancava di *leadership* politica, di coscienza “nazionale” dei propri interessi e di un’articolata dottrina costituzionale che ne difendesse la posizione politica, economica e sociale all’interno dell’Unione. Il Sud incomincia a configurarsi come un’area di minoranza nell’unione, portatrice di interessi inconciliabili con quelli del Nord. Se un vero e proprio

«nazionalismo del Sud emerse quando un numero considerevole di sudisti incominciò a percepire che il loro nucleo di interessi comuni stava diventando sempre più incompatibile con quelli del resto dell’Unione»,¹⁷

la nascita di una sorta di “sentimento nazionale” sudista, come minoranza isolata, oppressa e permanente, può essere ricondotto alla pubblicazione della *Exposition*, che metteva lucidamente sul tappeto tutte le grandi questioni alla base della lotta tra i governi degli Stati del Sud e il governo federale. In un quadro sistematico, logico e difficilmente attaccabile si potevano finalmente ancorare le vaghe opinioni e recriminazioni sui dazi e la natura dell’Unione.

Il fatto è che fin dalla sua nascita l’Unione americana non era stata certo quello strumento neutrale volto a garantire la coesione su cui favoleggiava Alexis de Tocqueville. L’aristocratico francese non vedeva alcun «interesse materiale per cui una parte dell’Unione dovrebbe separarsi dalle altre». ¹⁸ Anzi, per lui gli interessi regionali si componevano in modo armonico:

«Gli Stati del Sud sono quasi esclusivamente agricoli, quelli del Nord industriali e commerciali, quelli dell’Ovest sono al tempo stesso industriali e agricoli [...]. Ecco diverse fonti di ricchezza, ma per attingere a queste fonti vi è un mezzo comune e *ugualmente favorevole a tutti*: l’Unione». ¹⁹

¹⁷ J. MCCARDELL, *The Idea of a Southern Nation: Southern Nationalists and Southern Nationalism, 1830-1860*, New York, Norton, 1979, p. 6.

¹⁸ A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America* (1835), a cura di G. CANDELORO, Milano, BUR, 2007, p. 366.

¹⁹ *Ibid.*, p. 367.

Leggendo queste parole viene davvero da chiedersi se il famoso viaggio di Tocqueville si fosse davvero svolto all'inizio degli anni Trenta, un periodo attraversato dalla prima e profondissima crisi dell'Unione americana. Proprio quando il nobile francese visitava gli Stati Uniti, in realtà il Nord godeva ormai di tutti i privilegi dell'Unione, mentre il Sud ne pagava interamente i costi.

Nell'*Exposition*, Calhoun parte dal riconoscimento dell'esistenza di un'enorme diversità di interessi delle varie comunità politiche che componevano gli Stati Uniti (che dovevano trovare un mediatore imparziale nel governo federale):

«L'attuale caotico stato del nostro sistema politico deriva dalla diversità di interessi che esiste nelle differenti regioni del paese».²⁰

Tale differenza avrebbe dovuto trovare nella costituzione il suo riconoscimento e la sua definizione attraverso la divisione federale del potere. L'*Exposition* è in primo luogo un manifesto "liberista". La prima parte presenta il bilancio del paese in termini strettamente economici: il Sud, con popolazione relativamente scarsa e principale esportatore del paese, è sfruttato dal Nord poiché deve pagare una cifra esorbitante al fine di proteggere le industrie della Nuova Inghilterra e mantenere il governo federale:

«Gli effetti del sistema sono talmente iniqui che i suoi svantaggi pesano esclusivamente da una parte, mentre i vantaggi vanno a solo beneficio dell'altra. Esso impone agli interessi agricoli del Sud, ivi compresi quelli del Sud-Ovest, e a quella porzione del paese attiva nel commercio e nella navigazione, non solo il peso di sostenere il sistema stesso, ma anche il governo».²¹

Le esportazioni totali sono di 53 milioni di dollari annui, dei quali circa 37 milioni prodotte nel Sud; questa parte del paese esprime 76 rappresentanti al congresso, mentre il Nord 137, col che «circa un terzo dell'Unione esporta più di due terzi dei prodotti domestici».²² Il vero problema è quello della distribuzione di ricchezze esportate, da un

²⁰ CALHOUN, *South Carolina Exposition*, cit., p. 494.

²¹ *Ibid.*, p. 448.

²² *Ibid.*, p. 452.

lato, e della rappresentanza politica, dall'altro. Il che si rivela il fondamento di ogni ingiustizia derivante dalla tassazione federale:

«Le stesse leggi del congresso [...] concedono [agli interessi del Nord] per mezzo del monopolio che garantiscono alle loro manifatture nel mercato domestico [...] di dominare le attività economiche del resto dell'Unione».

I consumatori del Sud, a causa del sistema protezionistico, pagano prezzi esorbitanti per le merci che consumano. «Noi siamo semplici consumatori privi di qualsiasi mezzo per trasferire il peso dalle nostre spalle a quelle altrui».²³ Il governo non produce nulla, quindi «qualcuno ha l'onere di sostenerlo. Questa iniqua parte spetta a noi. Siamo gli schiavi del sistema».²⁴ Gli schiavisti diventavano gli schiavi fiscali del sistema: il Nord rifiutava dal punto di vista morale la schiavitù, ma lucrava su di essa.

Solo il sistema federale previsto dalla costituzione avrebbe potuto riportare l'equilibrio fra le due parti del paese. Il nocciolo duro del federalismo americano era la posizione simmetrica fra il governo federale e gli Stati. Il primo ha alcuni poteri esplicitamente enumerati nella costituzione, sui quali

«gli Stati non possono, senza violare il patto costituzionale, interporre la propria autorità al fine di controllare o in alcun modo contrastare le sue azioni, finché queste sono confinate nella sfera di sua competenza».²⁵

Un divieto assoluto di interferenza vale anche nei confronti dei poteri degli Stati:

«I poteri particolari e locali riservati agli Stati sono soggetti al controllo esclusivo di questi ultimi e il governo federale non può interferire in alcun modo con essi, senza violare la costituzione».²⁶

In questo rigido schema sta l'essenza del *compact* americano, fondato sulla «distinzione fra governo e sovranità».²⁷ Mentre i poteri di governo appartengono, da un

²³ *Ibid.*, p. 456.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*, p. 496.

²⁶ *Ibid.*

lato, alle istituzioni degli Stati e, dall'altro, al governo generale, la «sovranità risiede nei popoli dei vari Stati».²⁸ Calhoun riconosce che l'autorità costituzionale ultima sta nella super-maggioranza dei tre quarti degli Stati «nei quali in realtà si trova il supremo potere creato dalla costituzione», ma egli subito aggiunge che

«non una particella di questa suprema autorità sovrana risiede nel congresso, o in qualunque dipartimento del governo generale [...] [dato che questi] non sono altro che creazioni della costituzione».²⁹

In effetti, sembrerebbe un sistema quasi perfetto di divisione territoriale di potere, governo e sovranità. Secondo Calhoun, il governo federale si è subito dotato di un formidabile strumento contro gli sconfinamenti degli Stati: l'articolo 25 del *Judiciary Act* del 1789 rende la corte suprema degli Stati Uniti il tribunale di ultima istanza della federazione, il vertice del potere giurisdizionale. Il che significa che la corte può di fatto anche giudicare se una legge di un singolo Stato violi o meno le prerogative del governo federale. La sentenza della corte suprema, guidata dal 1801 al 1835 dal centralizzatore John Marshall, *Martin v. Hunter's Lessee* (1816), ribadì la piena costituzionalità della sezione 25 del *Judiciary Act* del 1789. Il fatto che il tribunale fosse diventato quello di ultima istanza, vertice assoluto del potere giudiziario, forniva alla corte suprema un potere ormai incontrastato di rivedere le sentenze di qualunque tribunale statale.³⁰ Qui è evidente che Calhoun non contesta un abuso di potere solo perché è interessato alla costruzione di un potere uguale e contrario da parte degli Stati. Infatti, aggiunge Calhoun, «a causa di uno strano fraintendimento sulla natura del nostro sistema»³¹ si è sviluppata anche la ben bizzarra idea che la corte suprema possa giudicare anche il caso opposto, ossia se un atto del governo o del congresso federale sconfini nei diritti riservati degli Stati. Il che

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*, p. 498.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Cfr. 14 U.S. 304 (1816); F. TH. MILLER, *John Marshall Versus Spencer Roane: A Reevaluation of "Martin v. Hunter's Lessee"*, in «Virginia Magazine of History and Biography», 96, July 1988, pp. 297-314.

³¹ CALHOUN, *South Carolina Exposition*, cit., p. 500.

«eleverebbe un dipartimento del governo federale al di sopra delle parti che hanno creato il patto costituzionale e lo investirebbe virtualmente dell'autorità di alterare a piacimento i poteri relativi del governo federale e dei governi statali».³²

Insomma, la corte può fare il cane da guardia del governo federale per quanto riguarda la costituzione, ma non è un arbitro imparziale.

Il punto non è solitamente ben compreso dagli interpreti contemporanei, che sono portati a considerare la corte come l'arbitro imparziale della federazione, il decisore al quale affidarsi in caso di conflitto di norme fra i soggetti. A dire il vero, anche non pochi commentatori nella repubblica americana erano portati a considerare la corte come un arbitro imparziale. Già Thomas Jefferson, nelle *Kentucky Resolutions* del 1798, aveva avanzato un'interpretazione costituzionale assai simile. L'importanza delle *Risoluzioni* stava nell'affermazione che la costituzione era un contratto del quale solo gli Stati erano parti. In estrema sintesi, quel “*We, the people*”, dovrebbe essere letto come “*We, the States*”.³³ La natura pattizia e contrattuale dell'Unione americana non era in generale messa in discussione dalle varie risposte al documento jeffersoniano (o alle *Virginia Resolutions* vergate da Madison negli stessi giorni), ma il ritornello era che gli Stati sarebbero incompetenti a giudicare le leggi federali, in quanto vi è già un arbitro: la corte suprema. Però, se gli Stati sono i giudici ultimi della costituzionalità di una legge federale (il fulcro della dottrina federale autentica nel solco di Jefferson e Calhoun) – cosa che comporta una struttura rigorosamente contrattualistica e volontaria dell'Unione – allora la corte suprema, ossia un dipartimento del governo federale, non può essere l'arbitro dei conflitti fra Stati e governo federale. In questo caso sarebbe la medesima struttura costituzionale a vacillare, giacché il potere federale diventerebbe il giudice dell'estensione dei suoi stessi poteri. Sembra evidente che, se agli Stati fosse richiesta obbedienza nei confronti di qualunque legge federale, sia essa stata emanata secondo la costituzione che in spregio ad essa, il sistema noto come “federalismo” semplicemente non esisterebbe.

³² *Ibid.*

³³ Sulle *Kentucky Resolutions*, cfr. L.M. BASSANI, *Il pensiero politico di Thomas Jefferson. Libertà, proprietà e autogoverno*, Milano, Giuffrè, 2002 e la letteratura ivi citata.

Nel corso del tempo, quale argine agli sconfinamenti del governo federale il partito jeffersoniano aveva adottato la dottrina dell'interpretazione rigida (*strict construction*) della costituzione, ma Calhoun chiarisce in modo adamantino che nessuna regola interpretativa del testo potrà mai imporre vincoli all'esercizio del potere: regole di tal fatta equivalgono a un appello della minoranza al senso di giustizia e moderazione della maggioranza. Da grande esponente del realismo politico, egli afferma che l'esperienza storica ha ampiamente dimostrato che

«il potere può essere arginato solo dal potere e non dalla ragione o dalla giustizia e qualunque restrizione all'autorità che non sia sostenuta dalla forza di un eguale potere antagonistico si è dimostrata inefficace in pratica».³⁴

Gli Stati sono dotati di questo potere e il rimedio nelle loro mani è il diritto di interposizione: ogni singolo Stato giudica se i propri diritti siano stati violati dall'intervento federale. Una sorta di diritto di veto da parte degli Stati sulle azioni del governo e del congresso federale ritenute illegittime.

Certo, il diritto di interposizione statale (ossia l'annullamento della validità di una legge federale limitatamente al proprio territorio), non essendo espressamente menzionato nel testo della costituzione, si fonda su una semplice deduzione logica. Tuttavia, sostiene Calhoun, dalla sua "omissione" non si può dedurre

«la minima presunzione contro la sua esistenza. Come nel caso di tutti gli altri diritti riservati, deve essere dedotto dal semplice fatto che esso non è delegato».³⁵

La massima garanzia contro un eventuale abuso del potere di interposizione è fornita dal fatto che la costituzione può essere emendata soltanto da una maggioranza di almeno tre quarti degli Stati. Il potere di annullamento, quindi, si configura come la possibilità del singolo Stato all'interno del *compact* federale di fare appello alla super-maggioranza che è la massima autorità costituzionale. La *nullification* è, dunque, tutta interna al

³⁴ CALHOUN, *South Carolina Exposition (Rough Draft)*, cit., p. 504.

³⁵ *Ibid.*, p. 514.

sistema, ma – come vedremo subito – apre logicamente la strada ad una revisione del patto costituzionale e quindi pone lo Stato di fronte a un dilemma: aderire al *nuovo* patto o ritirarsi dall'Unione. Per il senatore caroliniano, la semplice minaccia di annullamento avrebbe comunque portato a un accomodamento non traumatico tra le parti. Infatti, l'*Exposition* si chiudeva con un appello alla moderazione: pur riconoscendo che la gravità del problema posto dalla tariffa protettiva avrebbe giustificato il ricorso immediato all'annullamento, Calhoun esortava i propri concittadini, per amore della concordia, ad attendere le mosse del nuovo presidente, Andrew Jackson, da poco eletto e considerato sensibile alle argomentazioni degli *state-righters*. La speranza sarebbe andata delusa: seppur candidato del Sud su di una piattaforma favorevole al libero commercio e ai diritti degli Stati, il presidente in breve tempo diventò il campione dell'Unione. Il presidente, allontanatosi progressivamente dalle posizioni degli *states-righters*, si pronunciò pubblicamente contro la teoria della *nullification*. Nonostante le riduzioni della tariffa appoggiate successivamente da Jackson, nel 1832 il cotone, la lana ed i prodotti in ferro erano ancora sottoposti a dazi doganali pari al 50% del valore delle merci.

Nelle elezioni statali del 1832 in South Carolina i sostenitori del diritto di annullamento ottennero una netta vittoria: Robert Hayne fu eletto governatore e Calhoun ne occupò il seggio in senato, dimettendosi dalla carica di vicepresidente. A ottobre una *convention*, riunitasi appositamente a Charleston in nome del popolo dello Stato, adottò un'ordinanza che annullava le tariffe del 1828 e del 1832, dichiarate incostituzionali, e proibiva la riscossione dei dazi sul territorio dello Stato. La *nullification* trovava così la sua prima applicazione pratica nella storia americana. Il resto degli Stati del Sud fu estremamente prudente, non adottò ordinanze di alcun tipo e assistette impassibile allo scontro. Il presidente Jackson, pur dichiarandosi a favore di una riduzione della tariffa, ribadì che l'applicazione delle leggi federali in tutti gli Stati sarebbe stata inflessibile e minacciò di impiegare la forza delle armi per farle rispettare.

Mentre nel South Carolina veniva mobilitata la milizia, nel gennaio 1833 Jackson chiedeva al congresso di approvare un *Force Bill*, con il quale si autorizzava il governo federale ad impiegare l'esercito e la marina per costringere lo Stato recalcitrante

all'osservanza delle leggi federali. Sul dazio Henry Clay mediò una soluzione che ne prevedeva la riduzione al 20% entro il 1842, ma il congresso approvò contestualmente *Force Bill* e “compromesso di Clay”. In pratica, era un modo di dire: si può discutere sul dazio, ma non provate a rimettere in dubbio il nostro potere. Il primo capitolo di una lunga battaglia che avrebbe portato alla dissoluzione dell'Unione americana e alla sua ricomposizione per mezzo delle baionette era stato scritto.³⁶

4. *La sovranità del singolo Stato: dall'annullamento alla secessione*

Nell'agosto del 1832 Calhoun, in una lettera aperta a James Hamilton, governatore del South Carolina, sottoponeva

«una più completa esposizione delle mie opinioni [...] sul diritto di uno Stato di difendere i propri poteri riservati contro gli sconfinamenti del governo federale».³⁷

Si tratta di un documento fondamentale per chiarire i rapporti fra annullamento e abbandono dell'Unione. In primo luogo, si esclude il ricorso alla forza, perché si tratta di

«una lotta legale e costituzionale – un conflitto fondato sulla forza morale, non fisica – una prova di costituzionalità, non di potenza militare, che deve essere decisa di fronte ai tribunali del paese e non sui campi di battaglia».³⁸

Se nel 1833 si era andati a un passo dall'uso della forza militare, il senatore insisteva sul fatto che la *nullification*, o l'annullamento di porla in atto, sarebbe bastata a rendere propensi al compromesso sia il governo federale, sia lo Stato recalcitrante. Apparentemente era andata proprio così, ma la scuola dei diritti degli Stati aveva subito una secca sconfitta, poiché il *Force Bill*, come ben sapeva Calhoun, aveva assegnato al

³⁶ Cfr. P. MAIER, *The Road Not Taken: Nullification, John C. Calhoun, and the Revolutionary Tradition in South Carolina*, in «South Carolina Historical Magazine», LXXXII, 1, 1981, pp. 1-19 e M.L. COIT, *Calhoun and the Downfall of States' Rights*, in «The Virginia Quarterly Review», XXVIII, 1952, pp. 191-208.

³⁷ *John C. Calhoun a James Hamilton, Jr.*, August 28, 1832, *Papers*, vol. XI, p. 613.

³⁸ *Ibid.*, p. 628.

presidente poteri illimitati, riconosceva il governo federale come il potere sovrano più alto e trattava «gli Stati come mera massa di individui senza legge – spazzando via tutte le barriere della costituzione».³⁹

Proprio in quegli anni l'idea dell'abbandono dell'Unione da parte di uno Stato aveva fatto capolino per impiantarsi stabilmente nel dibattito americano. Come sottolinea Raimondo Luraghi, fino alla vigilia della guerra civile,

«nessuno negli Stati Uniti riteneva che la secessione fosse un reato; meno che mai si pensava che ad essa il governo federale potesse opporsi con le armi».⁴⁰

La costituzione americana era muta sul punto e la legittimità o meno del diritto di secessione degli Stati doveva essere ricavata dalla natura dell'Unione.

Nella dottrina costituzionale calhouniana – e il primo tentativo di metterla in pratica lo aveva drammaticamente messo in evidenza – esiste una certa relazione fra annullamento e secessione. Come nota giustamente Jean-Philippe Feldman,

«se l'annullamento fu pensato come sostituto dell'arbitrato della corte suprema [...], si presenta soprattutto come un'alternativa alla secessione».⁴¹

Una vera e propria teoria calhouniana della secessione parrebbe tutta iscritta nel paradigma della sovranità statale e della costituzione come contratto fra parti sovrane. Calhoun affermava la piena continuità delle istituzioni politiche americane: fra la costituzione e gli articoli di confederazione non vi era stato un mutamento sostanziale:

«Il rapporto politico che sussiste tra questi Stati [...] [era] sostanzialmente lo stesso rapporto che sussisteva sotto la confederazione e il governo rivoluzionario; è indubbio inoltre quale sia questo rapporto, dal momento che gli Stati sono dichiarati esplicitamente *liberi, indipendenti e sovrani*».⁴²

³⁹ *Ibid.*, p. 68.

⁴⁰ R. LURAGHI, a cura di, *La guerra civile americana*, Bologna, il Mulino, 1978, p. 13.

⁴¹ J-P. FELDMAN, *La bataille américaine du fédéralisme. John C. Calhoun et l'annulation (1828-1833)*, Paris, Presses Universitaires de France, 2004, p. 265.

⁴² J.C. CALHOUN, *A Discourse on the Government and Constitution of the United States*, in ID., *Works*, vol. I, cit., p. 116.

Le parti del contratto costituzionale vi avevano aderito come Stati sovrani, manifestandolo in tutti i modo possibili: dapprima nel loro carattere confederato, tramite l'unico organo competente, il congresso, poi nella loro capacità individuale di Stati separati, tramite i rispettivi governi statali, ai quali il congresso l'aveva riferita e finalmente nella loro capacità suprema di comunità indipendenti e sovrane, tramite una convenzione popolare convocata in ogni Stato in base all'autorità dei rispettivi governi.⁴³

L'interpretazione della Costituzione come *compact* è suffragata dall'articolo VII, che stabilisce che la ratifica di nove Stati su tredici sarebbe sufficiente a far entrare in vigore il documento *tra i soli Stati che la avessero così ratificata*:

«L'autorità che istituì e stabilì la costituzione fu l'autorità *congiunta e unitaria* degli Stati che la ratificarono e [...] per effetto della loro ratifica la costituzione divenne un contratto tra loro, *come patto*, vincolante per loro soltanto in quanto tale».⁴⁴

In sintesi, gli Stati hanno dato vita al nuovo ordinamento «come patto *tra* di loro e non come costituzione *su* di loro».⁴⁵ Tuttavia, egli riconosce una differenza significativa tra il sistema in vigore sotto gli *Articles of Confederation* e quello stabilito dalla costituzione: ma i cambiamenti apportati dall'attuale costituzione non si sono verificati nelle fondamenta, bensì nella sovrastruttura del sistema. Si tratta dell'ampliamento delle funzioni dell'organo comune, che però non sovverte in alcun modo la natura pattizia dell'ordinamento federale. Mentre, sotto il regime degli articoli, il governo federale poteva essere assimilato a una conferenza permanente fra gli Stati, nel nuovo ordinamento politico gli organi che erano stati semi-diplomatici vengono sostituiti da un vero e proprio apparato di istituzioni governative, realizzando una *more perfect union* tra gli Stati che vi avevano aderito.

La teoria contrattuale della costituzione spinge ad affermare la sovranità del singolo Stato. È sempre questa la via attraverso la quale si disvela la sovranità statale per Calhoun: data la natura del patto, esso poteva essere stipulato solo fra "sovrani". La

⁴³ *Ibid.*, p. 126.

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 130-131.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 131.

sovranità dello Stato non è il modello esplicativo della costituzione, ma la natura di quest'ultima fornisce le prove conclusive sull'autentico *locus* della sovranità nel sistema americano. Se la natura dell'Unione americana è il vero tema di indagine del caroliniano, è chiaro che il tema della secessione deve essere affrontato prima nell'ambito ristretto dei suoi rapporti con l'annullamento costituzionale e quindi in relazione alla natura delle obbligazioni che nascono dal patto federale.

Nella lettera al governatore Hamilton, il senatore caroliniano si addentra nelle questioni fondamentali del problema.⁴⁶ Chi è l'artefice della costituzione? I singoli Stati, o il "popolo sovrano"? Potevano darsi solo due possibilità: credere nella sovranità del popolo intero dell'Unione americana, considerando la costituzione come una creazione del popolo sovrano — per cui sarebbe stato assurdo parlare di un qualche "diritto degli Stati" o di un "diritto" all'annullamento, tantomeno alla secessione — oppure ritenere che essa fosse nata dalla volontà degli Stati e da ciò discendendo una serie di conseguenze logiche.

La costituzione è ovviamente opera degli Stati, che l'hanno approvata come entità politiche separate l'una dalle altre. L'Unione è di Stati sovrani. Non vi è alcun legame diretto tra i cittadini e il governo federale. Inoltre, non esiste una cittadinanza americana generale, ma si è cittadini di un singolo Stato e si obbedisce al diritto vigente in esso, comprese le norme federali. Dal punto di vista della sovranità, la costituzione non mutava nulla. Lo Stato aveva solo trasmesso l'esercizio di alcuni poteri sovrani al governo federale. Ciò risulta evidente nella struttura stessa dell'*amending power*, ossia il potere conferito ad una maggioranza di tre quarti degli Stati di emendare la costituzione. L'intera sovranità risiede allora nei singoli Stati, mentre l'esercizio dei poteri sovrani viene condiviso per mezzo di un patto che ne attribuisce una parte al governo federale. Però, se il fondamento teorico della secessione fosse la semplice dottrina della sovranità statale, lo Stato sarebbe libero di recedere dal patto in qualunque momento e la costituzione sarebbe indistinguibile da un contratto di diritto privato (ossia non avrebbe mai, neanche accessoriamente, carattere di patto politico), cosa che Calhoun non ha mai affermato. Il caroliniano pone, invece, la secessione come una delle

⁴⁶ Cfr. *John C. Calhoun a James Hamilton, Jr.*, August 28, 1832, in CALHOUN, *Papers*, cit., vol. XI, pp. 613-649.

forme, sempre costituzionali, che possono far seguito alla decisione di annullamento. Gli Stati sono i padroni paritetici della federazione e il governo federale è l'amministratore di questa istituzione politica, nata per gestire le cose comuni. La secessione è quindi l'atto di ritirarsi dall'Unione, di sciogliere la *partnership*. Essa si configura come soluzione di un contrasto tra membri paritetici dell'istituzione che libera il singolo *partner* da ogni obbligo ulteriore. Ma la secessione non ha nulla a che vedere con l'amministratore, il governo federale, trattandosi piuttosto di una questione che investe solo i rapporti fra gli Stati. L'annullamento non si fonda, invece, sulla condizione di uguaglianza fra i membri, essendo la notifica all'amministrazione che una delle sue attività è nulla e priva di validità in quanto fuoriesce dai poteri ad essa conferiti. Calhoun chiarisce il rapporto che intercorre fra secessione e annullamento, in maniera talmente efficace da meritare una lunga citazione:

*«Una si riferisce alle parti, mentre l'altra al loro agente. La secessione è un ritirarsi dall'Unione, una separazione dai partners e, per quanto concerne il membro che si ritira, una dissoluzione dell'associazione. [...] L'annullamento, al contrario, presuppone la relazione di mandatario e agente: l'uno che concede un potere da esercitare e l'altro che viene nominato dal primo per esercitarlo; ed è semplicemente la dichiarazione da parte del mandatario [...] che un atto dell'agente, che ha trascorso i limiti del proprio potere, è inesistente e privo di ogni efficacia».*⁴⁷

Secessione e annullamento rispondono anche a due logiche profondamente diverse:

*«Scopo della secessione è quello di liberare il membro che si ritira dagli obblighi dell'associazione o dell'unione. [...] Il suo obiettivo diretto e immediato, per quanto concerne il membro che si ritira, è la dissoluzione dell'associazione o dell'unione. Al contrario, lo scopo dell'annullamento è di confinare l'agente entro i limiti dei suoi poteri, impedendone gli atti che li trascendono, non al fine di distruggere i poteri delegati o fiduciari, ma di conservarli, obbligando l'agente a rispettare lo scopo per il quale il rapporto fiduciario è stato creato; ed esso è applicabile solo ai casi in cui l'agente trascenda i poteri fiduciari o delegati».*⁴⁸

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 630-631.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 631.

Per comprendere il ruolo della secessione nella dottrina costituzionale di Calhoun, si deve quindi tener conto del fatto che il sistema da lui congegnato considera il ritiro dall'Unione un momento *esterno*, ma non *estraneo*, all'ordine costituzionale.⁴⁹ Anche se la costituzione è e rimane un contratto, le sue caratteristiche sono quelle di un patto politico, che genera una serie di obbligazioni politiche, chiaramente distinguibili da quelle di tipo contrattuale.⁵⁰ In estrema sintesi, la posizione di Calhoun può essere così formulata: la costituzione è di natura contrattuale, ma, accedendo al patto, lo Stato accetta implicitamente la perpetuità dell'Unione e quindi la politicità della stessa. Se la natura dell'Unione non cambia, non è lecito recedere dall'Unione stessa. La secessione non risulterebbe impossibile, ma rientrerebbe fra i casi particolari di appello al cielo, che non nascono dalla natura dell'Unione, ma dal diritto all'autogoverno di tutte le comunità di uomini liberi. In sostanza, esiste un diritto di secessione "prepolitico" che sfuma nel diritto alla rivoluzione, ma su questo punto non esistono differenze significative fra Webster, Calhoun, Jackson e tutta la tradizione americana. L'istituzionalizzazione del potere non priva gli uomini del diritto di ribellarsi a un governo dispotico. Ciò che si rileva qui è il diritto "politico" di secessione, quello su cui la costruzione calhouniana si differenzia marcatamente dalle altre dottrine costituzionali.

Ciò che Calhoun non poteva tollerare della dottrina "nazionalista" era l'idea che l'Unione potesse evolvere in qualche cosa di profondamente diverso, senza che alle parti contraenti fosse dato di partecipare attivamente al processo evolutivo della loro stessa creatura. Le obbligazioni di natura politica che nascono da un patto costituzionale, infatti, cessano quando i termini del patto vengono stravolti. Solo in questo quadro concettuale si può comprendere quell'*escalation* che dall'usurpazione di

⁴⁹ Cfr. M. SURDI, *John C. Calhoun: Costituzione e Guerra Civile*, saggio introduttivo a CALHOUN, *Disquisizione sul Governo e Discorso sulla Costituzione degli Stati Uniti*, cit., pp. 3-46.

⁵⁰ Per Carl Schmitt l'alternativa è invece secca e nei termini classici del diritto pubblico: «Se la federazione per sua essenza deve essere permanente, allora l'adesione alla federazione deve significare la rinuncia permanente al diritto di secessione». Insomma, «o durata della federazione, cioè né secessione né annullamento, oppure esistenza politica autonoma degli Stati membri, cioè – anche se solo nel caso estremo – annullamento e secessione. Il concetto di un'unità politica composta di Stati, permanente e che non abbandona il suo fondamento pattizio appare comunque come qualcosa di sommamente contraddittorio». C. SCHMITT, *Verfassungslehre* (1928), *Dottrina della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 489.

un diritto statale porta alla *nullification*, quindi alla chiamata in causa delle altre parti co-eguali, per mezzo della procedura di revisione costituzionale ed eventualmente al ritiro dall'Unione. La funzione precipua dell'annullamento nel sistema calhouniano non è, infatti, quella di un'utilizzazione antagonistica del potere statale nei confronti di quello federale, ma piuttosto quella di appellarsi al supremo potere federale: alla maggioranza dei tre quarti degli Stati sovrani. Per mezzo dell'annullamento si segnala il mutamento avvenuto *de facto* nella natura dell'Unione e quindi dei poteri federali. La super-maggioranza ha la facoltà di accettare un diverso strumento per gestire gli affari comuni, più energico e potente. Nel caso ciò non avvenga, il singolo Stato non può legittimamente secedere.⁵¹

In caso contrario, dato che la costituzione non è più la stessa, si aprono due vie per lo Stato che aveva sollevato l'eccezione di annullamento: o l'adesione al contratto così modificato, oppure il ritiro dall'Unione. Solo a queste rigorose condizioni si può parlare di una teoria della secessione in Calhoun, secessione che si configura proprio come recesso dalle obbligazioni politiche che gli Stati si sono volontariamente imposti, giustificato solo dal mutamento del *compact* costituzionale. Annullamento, *amending power* e secessione "costituzionale" formano dunque elementi distinti e autonomi di un tutto inscindibile. La coerenza interna e la rispondenza al testo costituzionale del sistema è, come riconoscono molti, assolutamente fuori discussione. La dottrina calhouniana rappresenta uno splendido tipo ideale di federazione perfetta e una delle maggiori costruzioni teoriche prodotte sulla costituzione americana. La dinamica del sistema, il motore del cambiamento, è però collocata – come vorrebbe il documento – nella super-maggioranza che ha il potere di emendare la costituzione, non in una maggioranza di pochi individui, né eletti, né rappresentanti alcuno Stato. Ma il sistema di aggiustamenti giurisprudenziali continui della costituzione, ormai pienamente accettato ai giorni nostri, era la via chiaramente già imboccata dalla repubblica americana fin dagli albori. La corte suprema ha assunto il compito che

⁵¹ Calhoun sul punto è adamantino: «L'annullamento potrebbe essere seguito dalla secessione [...] se gli altri membri dovessero concedere il potere che uno Stato ha annullato e se la natura del potere [concesso al governo federale] fosse tale *da mutare l'oggetto dell'associazione* [...] ecco che si presenterebbe un caso nel quale la secessione sarebbe applicabile, ma in nessun altro caso essa sarebbe giustificata». *John C. Calhoun a James Hamilton, Jr.*, August 28, 1832, in CALHOUN, *Papers*, cit., vol. XI, p. 632.

costituzionalmente spettava agli Stati e il potere di emendare la carta, da oltre duecento anni, è esercitato periodicamente a Washington da risicate maggioranze giurisdizionali. Il *government by judiciary* è stata la peculiare risposta americana ai problemi posti e mai risolti dalla logica di una federazione autentica.

5. Conclusioni

Per Calhoun la denuncia dei problemi politici si deve accompagnare sempre alla ricerca dei possibili rimedi e qui il fulcro di tutta l'analisi rimanda alla costituzione e al potere del singolo Stato, unico contraente e autentico *dominus* del patto federale. La teoria della sovranità divisa fra Stato e federazione, difesa da James Madison nel *Federalist* – il nocciolo del compromesso costituzionale – è la radice di ogni errore. Non vi possono essere dubbi sul *locus* della sovranità, perché essa è indivisibile. Appartiene agli Stati ovvero a una, allora chimerica, nazione americana, ma non a entrambi. Se il governo federale non è che «una grande società per azioni che comprende ogni tipo di interesse»,⁵² la natura del rapporto fra Stati e federazione è quella di «mandante e mandatario», di «azionisti e consiglio d'amministrazione». ⁵³ Ossia, la creatura (il governo federale) non può diventare superiore ai suoi creatori (gli Stati). Il problema della natura del governo degli Stati Uniti si riduce quindi a un unico interrogativo:

«L'atto di ratifica di per sé, oppure la costituzione, secondo tutte le disposizioni, o anche a una sola di esse, hanno o non hanno spogliato i vari Stati del proprio carattere di comunità separate, indipendenti e sovrane, fondendoli tutti in un'unica grande comunità o nazione denominata popolo americano?»⁵⁴

La domanda era retorica, giacché gli Stati Uniti non sono affatto una nazione, ma una *assemblage of nations* o di “popoli”, membri delle proprie rispettive comunità politiche, gli Stati:

«La nostra è un'unione non di individui uniti da ciò che viene definito un contratto sociale, giacché questo la renderebbe una nazione; né di

⁵² J.C. CALHOUN, *A Disquisition on Government: The Works of John C. Calhoun*, edited by R.K. CRALLÉ, 6 vols., New York, Appleton, 1851-1855, vol. VI, p. 33.

⁵³ *Ibid.*, p. 12.

⁵⁴ CALHOUN, *Works*, vol. I, cit., p. 121.

governi, poiché questo la renderebbe una confederazione, al pari di quella che fu sostituita dall'attuale costituzione; bensì un'unione di Stati, fondata su di un accordo scritto, che forma una repubblica federale, con la stessa uguaglianza di diritti fra gli Stati che compongono l'unione di quella che hanno i cittadini che compongono gli Stati stessi».⁵⁵

La costituzione non è una sorta di *legge superiore* aperta ad ogni forma di evoluzione secondo lo spirito dei tempi, delle maggioranze, delle classi politiche al potere o delle preferenze dei giudici della corte suprema, ma un *compact* tra Stati sovrani, che può essere rinegoziato solo per il tramite degli emendamenti.

In quegli anni, al contrario, per mezzo di discutibili teorie, dell'interpretazione giurisprudenziale, nonché della forza numerica della sezione di maggioranza — il Nord manifatturiero — il sistema delle garanzie della sezione meno popolosa dell'Unione stava crollando. Il 22 gennaio 1833, Calhoun presentava al senato tre risoluzioni sui diritti degli Stati, nelle quali si rivela il nucleo concettuale forte della sua interpretazione della natura dell'Unione americana. In primo luogo, i popoli dei vari Stati sono parti di un contratto costituzionale, al quale ciascuno accede per mezzo della ratifica come comunità separata e indipendente e l'Unione è tale fra gli Stati che hanno ratificato il patto. Il governo generale, costituito per fini specifici, è dotato solo di quei poteri espressamente delegati dal patto e, quando agisce sulla base di poteri non delegati, i suoi atti sono privi di validità e perciò stesso nulli ed inefficaci. Inoltre, non esistendo un giudice comune fra i contraenti, ogni parte è sovrana nello stabilire la natura sia della violazione sia della sanzione. Da ultimo, l'asserzione che il popolo degli Stati Uniti o gli individui sono stati parti di un contratto sociale è falsa, perché contraria alle più certe prove storiche, perciò ogni esercizio del potere del governo federale basato su tale erronea convinzione è inesistente e volto inevitabilmente a distruggere la libertà federale.⁵⁶ Secondo Carl Schmitt,

«L'importanza [...] delle tesi di Calhoun [...] per i concetti di una teoria costituzionale della federazione non è sminuita dal fatto che il Sud sia stato sconfitto nella guerra civile. [...] Per quanto riguarda gli Stati Uniti

⁵⁵ CALHOUN, *Works*, cit., vol. IV, p. 80.

⁵⁶ Cfr. CALHOUN, *Papers*, cit., vol. XII, pp. 25-26.

[...] è importante, senza locuzioni e concetti precostituiti, porre la questione se si tratti veramente ancora oggi di federazioni o soltanto delle vestigia di federazioni autentiche».⁵⁷

È proprio questa la questione principale. Calhoun, e con lui l'intero Sud, si ostinavano a credere che gli Stati Uniti non fossero una nazione, ma una vera federazione, avessero come strumento una costituzione che attribuiva il potere di emendamento ai tre quarti degli Stati e che l'attribuzione di funzioni governative alla superstruttura nata per gestire le cose comuni non avesse sostanzialmente mutato il carattere pattizio e volontario dell'associazione. La lettera del documento, l'ermeneutica costituzionale, ogni ragionevole prova storica e logica davano ragione a Calhoun, ma la storia si stava muovendo in un'altra direzione.

⁵⁷ SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, cit., p. 487.