



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

A  
I  
Lecture  
Spinelli  
e  
r  
o

# Lecture 2009

**Pietro Rossi**

**OLTRE LA NAZIONE:  
LA METAMORFOSI  
DELLO STATO NELL'EUROPA  
CONTEMPORANEA**

Torino, 10 novembre 2009  
Aula Magna, Università degli Studi di Torino

---

**Pietro Rossi**

**OLTRE LA NAZIONE: LA METAMORFOSI  
DELLO STATO NELL'EUROPA  
CONTEMPORANEA**

Fino alla metà del secolo scorso la struttura politica prevalente nel continente europeo era quella dello stato nazionale, una forma di stato allora generalmente intesa come sinonimo dello stato moderno. Il suo fondamento era rappresentato dal nesso tra una comunità etnico-culturale e un territorio sul quale si esercitava, o doveva esercitarsi, l'autorità dello stato. Tra lo stato e la sua nazione c'era – o, meglio, si riteneva che dovesse esserci – una sostanziale coincidenza. L'unità territoriale dello stato era vista come la conseguenza indispensabile dell'unità etnico-culturale della nazione, cosicché i suoi confini dovevano coincidere con i limiti della presenza della comunità e della sua cultura. E infatti le guerre e le rivoluzioni del secolo XIX, e ancora i due conflitti mondiali della prima metà del Novecento, sono state scatenate di solito dall'aspirazione al raggiungimento delle frontiere “naturali” dello stato, e complicate dall'assenza o, al contrario, dalla molteplicità contraddittoria dei criteri adottati per individuarle. Laddove mancavano fiumi o montagne, e soprattutto quando l'estensione della comunità etnico-culturale non rispettava queste linee, le opposte pretese degli stati nazionali a contatto hanno dato luogo, dalle guerre napoleoniche alla prima guerra mondiale, a scontri ripetuti. E dove una comunità et-

nico-culturale (non importa quanto “inventata”, nel senso di Eric J. Hobsbawm) rientrava in una struttura politica più vasta, l’esplosione dei nazionalismi agì come fattore disgregante di questa struttura.

In realtà – come oggi ben sappiamo – lo stato nazionale poggiava non tanto sulla coincidenza di *Blut e Boden*, di comunità etnico-culturale e di territorio, quanto sul postulato di tale coincidenza, cioè su un presupposto ideologico. L’unità della comunità nazionale era infatti il prodotto di processi storici di lungo periodo. In Spagna lo stato unitario era sorto sulla base della lotta contro il dominio arabo e dell’aggregazione di monarchie regionali nel corso della *reconquista*, mentre in Inghilterra, dove nei secoli si erano insediati conquistatori di stirpe diversa, l’unità politica era stata in larga misura la conseguenza dello scontro con la Francia nella Guerra dei Cent’anni. Ovunque lo stato nazionale si è affermato non solamente inglobando, ma spesso anche soffocando le culture periferiche concorrenti sul proprio territorio, come nel caso della Francia dove con il processo di unificazione territoriale si era consumato il sacrificio della cultura occitana. La stessa unità linguistica, dove si realizzò, fu il risultato di una lunga lotta tra la lingua egemonica, o che riuscì a conquistare l’egemonia, e altre lingue che rimasero minoritarie – ad eccezio-

ne che in Svizzera, dove la divisione in cantoni in cui si parlavano lingue diverse ne permise la coesistenza su un piano formalmente paritetico.

Anche l’appartenenza allo stato nazionale fu il prodotto di una coscienza che si affermò gradualmente, e lentamente, con il progredire dell’“invenzione” della nazione e dei suoi miti costitutivi. La trasformazione della *Kulturnation* in *Staatsnation* (per riferirci alla distinzione di Friedrich Meinecke) non fu affatto un fenomeno inevitabile, meno che mai un fenomeno a senso unico: spesso l’unità culturale, in luogo di promuovere l’unità politica, ha avuto bisogno di una struttura statale che ne diventasse il motore, sia che si trattasse della Prussia in Germania o del regno sardo in Italia. Ben lungi dall’essere un’aspirazione condivisa dalla massa della popolazione, lo stato nazionale trasse origine dall’attività di *élites* modernizzanti, interessate allo sviluppo economico e alla sua protezione, poco importa che questa si manifestasse in una politica economica di stampo colbertista sia che offrisse un sistema di regole intese a garantire la tutela della produzione e del commercio. Anche qui ci troviamo di fronte a processi di lungo periodo, i quali risalgono all’autonomia delle città e delle leghe cittadine del tardo Medioevo, oppure più tardi agli imperi marittimi dell’Olanda e dell’Inghilterra. Alle *élites* modernizzanti stava a

cuore la creazione di uno “spazio” economico all’interno del quale l’industria manifatturiera e la commercializzazione dei suoi prodotti trovasse nello stato un sostegno, o per lo meno la necessaria garanzia giuridica.

I tempi di questo processo furono diversi, e così pure la sua diffusione geografica: fino al Settecento lo stato nazionale si affermò soprattutto nell’Europa occidentale, mentre nel cuore del continente coesistevano fino al 1806 un impero dal potere ormai solo formale, il Sacro romano impero, e un impero multinazionale quale quello asburgico, mentre l’Europa orientale rimaneva sotto il dominio, o sotto l’influenza, anche di altri due imperi – quello russo e quello ottomano – il cui carattere “europeo” era quanto meno problematico. La rivoluzione francese segnò una rottura e, al tempo stesso, un’accelerazione nello sviluppo delle nazionalità. Per un verso rese irreversibile l’unità della Francia come nazione, offrendo al resto dell’Europa un modello che faceva riferimento non più al diritto divino di una dinastia, ma alla volontà popolare. Per l’altro verso scatenò, soprattutto nell’Europa centrale e meridionale, un’ondata di rivendicazioni che ebbe il suo sbocco nella formazione dello stato nazionale in Germania e in Italia, per non parlare dell’adesione della cultura romantica alla rivolta della Grecia contro l’impero ottomano.

Ovunque riuscì a imporsi, lo stato nazionale promosse la coscienza di un patrimonio culturale specifico, di una “storia” peculiare fatta di guerre vittoriose o di sconfitte da riscattare, di eroi e di imprese gloriose, spesso anche di immaginari “primati”. A questo scopo l’attività delle élites modernizzanti non era però sufficiente; soprattutto dopo la rivoluzione francese era necessario allargare la base del consenso, acquistare il sostegno delle masse popolari, sia delle masse contadine sia del proletariato cresciuto con l’industria manifatturiera. Due furono gli strumenti principali che lo stato nazionale impiegò a tale scopo. Il primo, forse il più importante, fu il servizio militare obbligatorio, eredità della coscrizione universale introdotta a Valmy. Il suddito diventava cittadino attraverso la difesa dei confini della patria, o attraverso il loro allargamento; lo stato nazionale aveva diritto anche di chiedergli il sacrificio supremo. Per un secolo e mezzo il servizio militare, e ancor più la guerra, fu la grande occasione di socializzazione politica, il *melting pot* delle diverse classi sociali e delle diverse provenienze regionali. Il secondo strumento fu il sistema educativo pubblico, che se da un lato poneva fine al monopolio confessionale sull’educazione e forniva le competenze richieste da un’economia più complessa, dall’altro trasmetteva i “valori” costitutivi della nazione, insegnando a esaltare i successi della patria sul nemico, oppure l’eredità della Riforma contro

il cattolicesimo latino, o più prosaicamente la fedeltà alla dinastia regnante. E proprio il sistema educativo condusse al prevalere della lingua nazionale nei confronti dei dialetti, conseguendo il risultato decisivo di rendere possibile la comprensione tra individui nati in regioni diverse.

Nel corso dell'Ottocento questo modello soppiantò (o emarginò) gli altri modelli di struttura politica. Esso celebrò i suoi fasti soprattutto in Francia, dove il centralismo amministrativo aveva soffocato le autonomie locali e dove la rivoluzione aveva per la prima volta fornito allo stato nazionale una base popolare. A fare le spese di questo processo fu l'impero asburgico, una struttura politica multinazionale (seppure egemonizzata dall'elemento germanico) che aveva saputo assicurare la convivenza e anche la prosperità di popoli di stirpe differente. Sconfitto prima dalla Francia e poi dalla Prussia, privato della Lombardia, emarginato dal processo di unificazione della Germania e divenuto alla fine subalterno alla politica di Berlino, esso crollò nel 1918 lasciando campo aperto all'esplosione dei micro-nazionalismi balcanici. E alla sua scomparsa si accompagnarono, a breve distanza, la fine dell'impero russo e di quello ottomano, che modificò radicalmente – anche se in direzione diversa – la geografia politica dell'Europa orientale.

## II

Il 1945 ha segnato, e in modo irrimediabile, il declino dello stato nazionale. Non già che esso sia stato cancellato dalla carta geografica dell'Europa. Il fallimento dei nazionalismi declinati in chiave imperialistica – quello della ricerca di un “posto al sole” e soprattutto quello del progetto di unificazione dell'Europa sotto il dominio della “razza ariana” – trascinava però con sé la stessa coscienza nazionale. Questa coscienza era ancora abbastanza viva in Francia, anche se si alimentava piuttosto di ricordi lontani nel tempo anziché delle problematiche vicende del conflitto o della retorica gaullista; e permaneva al di là della Manica, sorretta dall'esito vittorioso della guerra e dalla stessa condizione di insularità, ma andando ben presto incontro al trauma della perdita dell'impero. Nessuno all'indomani del conflitto, e anche in seguito, era più disposto a prendere le armi, a sacrificare la vita per la “patria” e i suoi confini. Il ricordo della catastrofe prodotta dai due conflitti mondiali aveva convertito l'Europa al pacifismo. Problemi come quello dell'Alsazia-Lorena e della frontiera franco-tedesca o come, su scala minore, quello dell'appartenenza della Val d'Aosta o dell'Alto Adige avevano perduto d'importanza, e potevano essere risolti con mezzi pacifici, attraverso compromessi e intese. Il nazionalismo sopravviveva piuttosto nell'Eu-

ropa orientale, e soprattutto nella penisola balcanica orfana del vecchio ombrello dell'impero asburgico e di quello ottomano. Anche la divisione della Germania in due entità statali fu accettata senza dar luogo a esasperate rivendicazioni nazionalistiche, e la prospettiva della riunificazione si ridusse per lungo tempo a una specie di "idea" regolativa, destinata ad attuarsi soltanto in un tempo avvenire. I due stati tedeschi promossero ognuno non soltanto una diversa struttura sociale ma anche una propria cultura, in qualche modo rovesciando i termini del processo delineato da Meinecke. Non soltanto il singolo stato, ma l'Europa intera aveva ormai perduto la capacità di autodifesa: nello scontro tra i due "blocchi", divisa in due aree di influenza, essa cessò di essere un soggetto militarmente autonomo, e rappresentò piuttosto una riserva "protetta" o un terreno di conquista.

Dei due strumenti principali dello stato nazionale veniva meno quello tradizionalmente più importante: il servizio militare concepito come preparazione alla guerra. Anche quando, per qualche decennio, sopravvisse la leva, l'esercito aveva ormai perduto il ruolo decisivo che aveva svolto in passato. Analogamente, il sistema educativo cessò di essere la via di trasmissione di una cultura nazionale: le differenti "visioni" storiche diffuse dai manuali di storia in uso nei vari paesi

potevano, al massimo, essere oggetto di contese accademiche o diplomatiche, ma i loro destinatari, i giovani, rimasero in larga misura indifferenti ad esse. L'esistenza di frontiere tra gli stati all'interno del continente non impedì né l'incremento esponenziale degli scambi commerciali, né la circolazione di masse che si spostavano, prima impegnate nella ricerca di posti di lavoro, poi per turismo o anche per studio, dall'uno all'altro paese. E nel contatto personale l'appartenenza all'una o all'altra nazione diventava sempre meno rilevante, salvo in occasione di eventi sportivi.

Il declino della coscienza nazionale poneva così in termini nuovi il problema della legittimazione dello stato. E lo poneva soprattutto alle entità statali che si erano formate nel corso dell'Ottocento, e che tra le due guerre mondiali erano state le protagoniste di un nazionalismo declinato in chiave totalitaria: l'Italia e la Germania. In entrambi i casi il criterio weberiano della legalità formale come fondamento di legittimità – in verità, nella tipologia di Weber, uno dei possibili fondamenti di legittimità – si dimostrava improponibile, dopo che il sovvertimento compiuto dal nazismo aveva reso il diritto colpevole, o almeno complice, di crimini contro l'umanità, e dopo che anche nel nostro paese si era potuto reprimere con mezzi legali, in epoca fascista, il dissenso e l'opposizione al regime. Occorreva trovare una

strada differente, capace di legittimare il ruolo dello stato e di garantirgli il consenso dei cittadini, al di là del cambiamento, democraticamente fisiologico, delle maggioranze parlamentari. In Italia ci si poteva rifare a una tradizione che aveva cercato di collegare liberalismo e nazionalismo, la tradizione che andava da Cavour a Giolitti e, in epoca fascista, alla crociana “religione della libertà”; ma a questa si contrapponevano altre tradizioni politico-culturali, fondate su differenti versioni della storia nazionale. La cosa era ancora più ardua in Germania, dove la cultura liberale si era invece affermata in modo episodico, con la dieta di Francoforte o durante il periodo di Weimar, ma era riuscita soccombente di fronte al nazionalismo di matrice prussiana e, più tardi, con la presa del potere da parte di Hitler. Il problema era sì comune, in quanto si trattava di assicurare l’adesione al nuovo ordinamento politico, ma si poneva in modo diverso, e soprattutto con un grado diverso di intensità. Quanto più forte era il peso di un recente passato, quanto più la “colpa” di questo passato investiva l’intera comunità, tanto più s’impondeva una rottura radicale.

In entrambi i paesi la strada scelta nell’immediato dopoguerra fu quella di una “legge fondamentale” o di una costituzione in grado di costituire la base della convivenza democratica, attraverso una serie di principi regolatori e di

procedure che dovevano guidare la “macchina” dello stato e a cui doveva conformarsi l’attività legislativa. Principi e procedure, si è detto: nella neonata repubblica italiana come nella Repubblica federale tedesca la carta costituzionale si muoveva infatti su un terreno che era sì giuridico, ma anche etico-politico. In fondo, i principi da essa enunciati rappresentavano una trascrizione della tradizione giusnaturalistica in termini di “diritti dell’uomo”, di “diritti fondamentali” in parte costitutivi di ogni essere umano, in parte propri della cittadinanza politica, che dovevano vincolare il legislatore impedendo il risorgere del totalitarismo e anche la ricomparsa di forme di governo autoritarie. E a loro garanzia fu introdotta una corte costituzionale, chiamata a giudicare della costituzionalità delle leggi. Rispetto al diritto naturale sei-settecentesco, però, il corpo di questi principi venne a configurarsi non come un sistema chiuso, ma come suscettibile di aggiornamento e di espansione: il che consentì, nel corso delle generazioni, di adeguarli gradualmente al mutamento della società e alle esigenze di partecipazione alla vita pubblica di nuovi strati sociali, anche se la loro traduzione giuridica e la loro applicazione non furono prive di difficoltà e di ostacoli.

Di tutto questo non c'era bisogno in Gran Bretagna, dove l'adeguamento era affidato all'azione dei governi e all'attività interpretativa delle corti, senza bisogno di un testo costituzionale, e dove alla coscienza nazionale subentrarono i permanenti legami del Commonwealth e la solidarietà atlantica dinanzi alla minaccia del comunismo sovietico. E neppure se ne avvertiva la necessità in Francia, dove il passaggio dalla terza alla quarta repubblica, e da questa alla quinta, comportò soprattutto un mutamento di meccanismi costituzionali, non di principi. Diverso fu il caso della repubblica italiana, dove la costituzione entrata in vigore nel '48 fu, com'è noto, il risultato di un compromesso tra culture politiche eterogenee, e tardò a incidere sul diritto vigente, in quanto alle norme costituzionali si attribuì all'inizio un carattere puramente programmatico. Dopo il referendum istituzionale e il passaggio alla forma repubblicana la legittimazione del nuovo stato fu cercata nella continuità con lo stato prefascista, una continuità più proclamata che reale, la quale tendeva illusoriamente a rimuovere il fascismo come una malattia temporanea, come una "parentesi" nella storia italiana, e quindi come una stagione definitivamente superata. A tale scopo si fece ricorso al mito della resistenza come "secondo risorgimento", un mito che s'innestava sull'interpretazione dell'intervento in guerra nel 1915 come il necessario compimen-

to delle guerre ottocentesche per l'unità nazionale. Ma proprio la tendenza a mitizzare la costituzione, quasi considerandola l'approdo di un processo che positivo era stato soltanto a tratti, e mai compiutamente, fece sì che con l'andar del tempo si approfondisse il distacco tra la carta costituzionale e quella che è stata chiamata la costituzione materiale. Ben più radicale fu nei fatti la svolta sancita della "legge fondamentale" tedesca, istituita a garanzia di un ordinamento politico che doveva contemperare l'autonomia dei *Länder* con la funzione di coordinamento e le competenze attribuite al governo federale. Essa divenne la base di legittimazione di uno stato che intendeva tagliare i ponti con l'edificio politico bismarckiano, così come la repubblica di Weimar non era invece riuscita a fare, e soprattutto con il totalitarismo nazista. Il "patriottismo costituzionale" – teorizzato da giuristi ma anche da filosofi come Jürgen Habermas – assunse il ruolo che in passato aveva assolto la coscienza nazionale; e tale rimase anche se i nuovi *Länder* che si aggiunsero dopo il 1989 non furono chiamati ad approvare formalmente la costituzione federale. Così anche la Germania, prima quella di Bonn, poi la Germania riunificata, poteva impegnarsi nella costruzione dell'unità europea cercando un terreno d'incontro con i nemici di ieri.

### III

Al venir meno della legittimazione offerta dalla coscienza nazionale corrispondeva però anche un mutamento del ruolo dello stato. Non più concepito come l'espressione dello "spirito del popolo", spogliato della sostanza etica che gli era stata attribuita, esso acquistò sempre più il carattere di una "macchina" amministrativa, che doveva servire ai bisogni del cittadino. Lo stato manteneva sì la propria specificità, il monopolio del potere di coercizione nell'ambito del proprio territorio, o per lo meno la pretesa di esercitarlo. Ma all'antica finalità della potenza si sostituiva un altro scopo, quello del benessere dei singoli membri della comunità. Certamente, questo scopo non era in teoria incompatibile con la potenza dello stato, come aveva dimostrato la legislazione sociale tedesca del periodo bismarckiano; ma acquistava una priorità prima sconosciuta. L'accento si spostava infatti dalla collettività all'individuo, al ruolo coperto nel processo produttivo, alla stratificazione della società in classi, o anche al ruolo della società civile. Il *welfare state*, quale si affermò nell'Europa centro-occidentale dopo il '45, doveva garantire la partecipazione dei cittadini alla vita politica, e al tempo stesso l'integrazione e la cooperazione dei diversi strati sociali. In vista di tale obiettivo lo stato fu indotto a intervenire largamente nell'economia, in maniera

da assicurare all'individuo una eguaglianza – per quanto pur sempre limitata – delle condizioni di partenza e una redistribuzione della ricchezza a favore degli strati inferiori. Esso venne così allontanandosi dall'ideale ottocentesco del non-intervento nei meccanismi del mercato, facendo propri, in maggiore o minor misura, i tratti di un'economia pianificata. In realtà, questo sviluppo era tutt'altro che nuovo: già nel corso del primo come del secondo conflitto mondiale si era imposta, specialmente in Germania, un'economia di guerra finalizzata alla produzione di risorse belliche. E nei vent'anni che li separano fascismo e nazismo si erano proposti di assumere la guida dell'economia nazionale, sostituendo al gioco del mercato un'organizzazione corporativa coerente con il rifiuto dello stato liberale. In seguito la ricostruzione, con gli investimenti che richiedeva, fu resa possibile anche e soprattutto dall'impiego di capitali pubblici: il che comportava un crescente intervento di enti statali, sul modello – per quanto riguarda il nostro paese – dell'IRI e della Cassa per il Mezzogiorno. Non a caso si teorizzò allora lo stato sociale, contrapposto sì al socialismo dei paesi dell'Europa orientale, ma per parecchi aspetti non dissimile da esso, ancorché alieno dall'identificazione ideologica tra stato e classe che costituiva la base della DDR e delle altre democrazie popolari di oltre cortina.

Questo orientamento, se incise soltanto parzialmente sulle funzioni più tradizionali dello stato – dalla sicurezza pubblica all’esercizio della giustizia, dal sistema dei trasporti al servizio postale – ebbe invece conseguenze di rilievo sui rapporti tra politica ed economia. I loro confini vennero sfumando, e si affermò una classe dirigente che mescolava l’amministrazione della cosa pubblica con il perseguimento di fini privati, e spesso di interessi privati. Veniva così meno uno dei presupposti del liberalismo ottocentesco, condiviso ancora da Weber, quello secondo cui l’assommarci di potere politico e di potere economico nelle stesse mani costituisce una commistione gravida di pericoli. La distinzione tra pubblico e privato non coincideva ormai più con quella tra vita politica e attività economica: il pubblico si installava nell’economia, e il privato si serviva della politica, quando non cercava addirittura di asservirla. Anche da parte dei cittadini ci si aspettava dalla classe dirigente soprattutto la garanzia del livello di vita e del suo progressivo miglioramento, dell’accesso a beni prima preclusi, nonché la garanzia dell’assistenza pubblica in caso di malattia, di perdita del posto di lavoro e di pensionamento. Molti dei costi che prima gravavano sui bilanci privati, dei singoli o delle famiglie, furono trasferiti al bilancio pubblico, le cui dimensioni crebbero con l’aumento della copertura che esso doveva fornire.

Ciò ha dato allo stato, al di là della legittimazione formale che derivava dall’esercizio del voto popolare e dalla scelta dei rappresentanti in parlamento, anche una legittimazione sostanziale. Il *welfare state* era erogatore di servizi, e in quanto tale garante del soddisfacimento dei bisogni del cittadino – bisogni che, con l’aumento del reddito, continuavano anch’essi ad aumentare, estendendosi a nuovi campi e a nuovi consumi. Questa era però una sola delle sue facce: per erogare servizi lo stato doveva raccogliere le risorse necessarie attraverso il fisco, e in misura crescente quanto maggiori diventavano i bisogni da soddisfare e quanto più la loro prestazione richiedeva un complesso (e costoso) apparato amministrativo. Lo stato fiscale, talvolta fiscalmente oppressivo, era l’altra faccia dello stato assistenziale. E proprio questo suo aspetto comportava un’opposta tendenza alla delegittimazione. L’aumento della pressione fiscale indeboliva la solidarietà del cittadino “tassato” nei confronti dei ceti che usufruivano in misura maggiore delle prestazioni dello stato, inducendolo a scordare che di queste era anch’egli utilizzatore almeno potenziale.

Questo processo ambivalente, di legittimazione e insieme di delegittimazione, ha assunto forme diverse, e si è svolto in tempi diversi, nei vari paesi europei. La disponibilità a contribuire al *welfare state* è stata largamente condiziona-

ta da due elementi tra loro connessi, l'efficienza del processo di erogazione e il peso della "macchina" amministrativa che presiedeva ad esso. Così è potuto accadere che il sistema abbia continuato a funzionare al meglio nei paesi scandinavi, favorito da una popolazione limitata, nonostante una fiscalità particolarmente gravosa, mentre la Gran Bretagna abbia cominciato a demolirlo già negli anni Ottanta, sotto la spinta della rivoluzione conservatrice del governo Thatcher. Con l'andare del tempo l'aspetto negativo, cioè quello che induceva alla delegittimazione, venne prendendo il sopravvento. L'aumento dei bisogni che lo stato era chiamato a soddisfare condusse necessariamente a diminuire il livello delle prestazioni, con la conseguenza che a fianco del sistema pubblico prosperò, nella sanità come nella previdenza, un sistema privato, riservato ai ceti benestanti. Con i mutamenti intervenuti nel mercato del lavoro, con le ricorrenti crisi occupazionali connesse al progresso tecnologico, la forbice è venuta crescendo: i servizi erogati dal *welfare state* sono diminuiti, mentre la pressione fiscale è aumentata. Ma è aumentata, in genere, in misura non sufficiente, cosicché i costi del sistema sono stati addossati – com'è noto – alle generazioni future, le quali saranno chiamate a ripagare il disavanzo dei bilanci pubblici, se non di tutti, della maggior parte dei paesi europei.

Dopo il declino della coscienza nazionale si è così assistito anche al declino di quel legame di solidarietà su cui riposava lo stato sociale: le disuguaglianze tra le diverse classi sociali, e all'interno di ogni classe, in luogo di ridursi sono piuttosto aumentate. A questo declino si è accompagnato l'affievolirsi della sua capacità di governare i processi economici e quindi anche di assicurare la redistribuzione della ricchezza. Dapprima l'integrazione dei mercati su scala europea, iniziata già negli anni Cinquanta, poi l'inserimento delle singole economie in un mercato globale hanno fatto sì che la dimensione dei problemi da affrontare sfuggisse alla capacità di controllo e di decisione dei governi. Anche se più di recente è sembrato che, nell'affrontare la crisi economica attuale, essi recuperassero il ruolo che avevano smarrito, ben presto è emerso che ciò che si presentava come volontà si riduceva, il più delle volte, a velleità. E l'appello a una politica economica su scala internazionale è rimasto, in larga misura, allo stato di dichiarazioni programmatiche.

#### IV

Anche la struttura interna dello stato ha registrato profonde trasformazioni. Fin dall'origine lo stato nazionale ha avuto un carattere centripeto: per molti secoli il suo sforzo fu rivolto a subordinare il potere della feudalità a quello del so-

vrano, introducendo un'amministrazione che si avvaleva di funzionari regi. Il grado di centralizzazione che ne risultò era differente, andando dal centralismo dell'ordinamento politico-amministrativo della Francia – condiviso dallo stato unitario in Italia – al sistema politico della Germania guglielmina; ma anche qui la pluralità degli stati che facevano parte dell'impero gravitava su un centro, la Prussia. Sia che fosse costituito da province governate per mezzo di prefetti, oppure da stati regionali forniti di una relativa indipendenza, lo stato nazionale manteneva una propria unità. Il potere si diffondeva verso la periferia secondo canali predeterminati. Ciò si rifletteva sul terreno giuridico: lo stato nazionale non soltanto si era proposto, ma aveva largamente realizzato il monopolio della legiferazione e della regolamentazione; ogni autorità presente nel suo territorio doveva conformarsi al sistema di norme da esso emanate e raccolte in forma di codici, sul modello napoleonico. Anche qui potevano esserci spazi di autonomia variamente sanciti o tollerati; ma essi erano, tutto sommato, marginali. Il diritto coincideva con la legge, e la legge era quella emanata dallo stato, oppure da autorità che da esso traevano la propria legittimazione.

Nel corso della seconda metà del Novecento questo carattere centripeto è entrato in crisi, anche in conseguenza della complessità crescente

della “macchina” amministrativa e dell'aumento dei suoi compiti. E ad esso è subentrato un movimento centrifugo, in una duplice direzione. Da una parte le funzioni del potere centrale sono state assunte da organi regionali o sub-regionali; e quando esso è stato recalcitrante a attribuirle o a concederle, ne sono derivate rivendicazioni pacifiche e, in certi casi, anche non pacifiche, come nel caso del Paese Basco e in parecchie regioni balcaniche. Né sono mancate minacce di secessione come alternativa radicale a un'autonomia negata o non riconosciuta, com'è avvenuto per esempio nell'Italia settentrionale. Dall'altra parte quelle funzioni sono state trasferite a organizzazioni plurinazionali o sopranazionali. La vicenda dello stato nell'Europa della seconda metà del secolo scorso è contrassegnata dall'affermarsi di livelli di potere inferiori o superiori a quello dello stato, in una situazione di equilibrio più o meno stabile con esso.

Se lo stato nazionale aveva fatto prevalere il modello centralizzato di stampo napoleonico rispetto al modello federale, nei decenni successivi al 1945 si è assistito alla graduale rinascita di quest'ultimo. Sempre più evidente è diventata, col tempo, l'incapacità del potere centrale di gestire da solo una società sempre più complessa e differenziata sotto il profilo economico-sociale. Alle antiche disuguaglianze, come per esempio quel-

le tra le regioni settentrionali e il Mezzogiorno in Italia, altre se ne sono aggiunte, specialmente nell'area centrale del continente. In Germania il centro di gravità del sistema economico si è spostato, in seguito alla perdita d'importanza dell'industria mineraria e al carattere tecnologicamente "maturo" di quella metalmeccanica, dalle regioni nord-occidentali come la Ruhr e la Renania a quelle meridionali come il Baden-Württemberg e la Baviera; dopo la riunificazione, poi, essa ha dovuto assorbire le regioni dell'ex-DDR e di convertirne il tessuto produttivo all'economia di mercato, né si può dire che questo problema sia ancor oggi risolto del tutto. Queste trasformazioni hanno modificato gli equilibri interni ai singoli paesi, e hanno al tempo stesso favorito i rapporti diretti tra le aree più sviluppate appartenenti a entità statali differenti, a scapito della cooperazione tra aree di uno stesso paese a diverso livello di sviluppo. Ciò ha promosso la nascita di centri di aggregazione regionali e il trasferimento di competenze a questi nuovi centri. Perfino la Francia, il paese che poteva vantare la struttura politica maggiormente centralizzata, e dove la memoria della rivoluzione è sempre servita a rafforzare il senso dell'unità, ha conosciuto una rinascita della dimensione regionale; in quanto all'Italia, l'ordinamento regionale ha incrementato il movimento centrifugo, con la conseguente nascita di un ceto politico e di una burocrazia lo-

cale legata agli interessi immediati (e ai gruppi di pressione) del territorio.

A questo movimento ne ha fatto riscontro un altro in direzione opposta, non più verso il basso ma verso l'alto. Anche qui il motore del processo è stata l'economia: fin dall'inizio l'unificazione europea è stata promossa dalla necessità di promuovere gli scambi tra i diversi paesi, eliminando le barriere tra gli stati, e soltanto in seguito si è lentamente tradotta in termini politici. In realtà, pur nella differenza di situazione economica, di livello di sviluppo e di capacità produttiva, nella seconda metà del secolo la società europea ha conosciuto anche un processo di omogeneizzazione. Fenomeni come la trasformazione di una società ancora largamente contadina in una società industriale, l'urbanizzazione e la fuga dalle campagne, poi la diffusione di un *continuum* urbano-rurale sono stati comuni a tutti i paesi dell'Europa centro-occidentale, e hanno in parte coinvolto – al di là del diverso regime politico – anche quelli dell'Europa orientale. A questi processi, che trascendevano la dimensione nazionale, si sono aggiunte le migrazioni di masse di lavoratori dalle regioni del Sud, in particolare dal Mezzogiorno d'Italia, verso le regioni industriali del Nord, al di qua e al di là dei confini nazionali. L'esito di ciò è stata un'integrazione che non fu soltanto economica, ma anche sociale, una osmosi di costumi e

di modi di vita. Con l'andare del tempo al "mercato comune" ha fatto seguito la nascita di istituzioni le quali hanno gradualmente eroso le competenze degli stati, cercando di stabilire regole che al momento dell'introduzione richiedevano sì il loro consenso, ma che poi assumevano un valore vincolante rispetto all'azione statale.

La caduta del muro di Berlino e il crollo dell'impero sovietico hanno segnato una svolta in questo processo. I paesi che dovevano ora essere integrati nei meccanismi comunitari uscivano da un'esperienza politica diversa, derivanti dall'appartenenza a un "blocco" alternativo. Il loro livello di sviluppo era in generale – salvo eccezioni marginali – assai inferiore a quello raggiunto dall'Europa centro-occidentale. Democrazia liberale e capitalismo erano ricordi di un passato prebellico, quando pure erano riusciti a impiantarsi. A ciò si aggiungeva la differenza etnico-culturale, sancita dai rapporti di solidarietà tra i popoli slavi, dall'ambiguo rapporto con la Russia e dall'eredità dell'impero asburgico. A eccezione della Polonia cattolica, che sotto il pontificato di Wojtyła aveva goduto del prezioso appoggio vaticano ai movimenti di opposizione al regime, la fede religiosa di questi paesi era legata al Cristianesimo ortodosso, e comportava un persistente legame con Mosca. L'eterogeneità rispetto all'Europa centro-occidentale era, sotto tutti gli aspet-

ti, maggiore di quello esistente, quarant'anni prima, tra vincitori e vinti, tra Francia e Germania.

Nel 1989 si era ormai costituito, al di qua della cortina di ferro, un nucleo forte di stati che si erano lasciati alle spalle il loro passato nazionale, e che – indipendentemente dal colore politico dei loro governi – puntavano a rafforzare la cooperazione reciproca rinunciando a parte della propria sovranità. Anche la Gran Bretagna si avviava a mettere in disparte la propria insularità e a guardare non più soltanto al di là dell'Atlantico, ma anche verso il continente. Nella parte orientale, invece, la fine dall'egemonia sovietica comportò il risveglio di nazionalismi a lungo sopiti, che si rivolsero non tanto contro l'oppressore di ieri, quanto contro un processo di integrazione al quale i paesi orientali non avevano preso parte, e sul quale non potevano ormai incidere in misura significativa. Il risultato fu, se non un arresto, certo un rallentamento della spinta verso l'unificazione politica del continente. Il processo di allargamento configgeva necessariamente con lo sforzo di consolidare l'edificio politico europeo. Così l'edificio politico dell'Europa è rimasto a metà strada, tra gli ostacoli frapposti da stati che non trovavano più legittimazione in una coscienza nazionale e l'aspirazione a costruire una federazione sul modello degli Stati Uniti d'America, per la quale mancava, e manca tuttora, il fonda-

mento di una solidarietà condivisa, e ancor più di un destino storico comune.

Le differenze tra le due sponde dell'Atlantico rimangono infatti sotto questo aspetto insormontabili. È vero che il sistema politico europeo si è avvicinato a quello degli Stati Uniti, dando vita a istituzioni di carattere federativo, ma permane pur sempre una differenza significativa. Nel corso della loro storia – per quanto di durata relativamente breve – gli Stati Uniti si sono formati una coscienza nazionale, in parte contrapponendosi ideologicamente all'Europa divisa; ed è significativo che ancor oggi le principali aree di intervento nell'economia siano costituite dalla difesa e dall'istruzione, cioè dai due settori principali ai quali guardava lo stato nazionale. Una coscienza del genere manca invece ai singoli stati dell'Unione americana. Le spaccature che essi hanno conosciuto, in primo luogo la guerra di secessione, hanno la loro radice in questioni trasversali, che coinvolgevano comunità politiche più ampie dei singoli stati, e che incidevano sul modo di concepire la federazione ma non la sua esistenza. La situazione europea è inversa: se le linee di frattura sono state sopranazionali, come al momento della Riforma, esse sono pur sempre riconducibili a una realtà largamente connotata in termini nazionali.

In un celebre saggio che risale al 1882, Ernest Renan aveva riconosciuto *ante litteram* che «le nazioni non sono qualcosa di eterno», che «esse hanno avuto un inizio, avranno una fine»; e aveva anche ipotizzato che in un futuro lontano «la confederazione europea, probabilmente, prenderà il loro posto». Di questa previsione la prima parte si è avverata, la seconda rimane problematica. Lo stato non è più nazionale, ma l'Europa non è – né è destinata a diventare – uno stato nazionale. L'identità europea, spesso invocata, ha ben poco in comune con la coscienza nazionale su cui nel passato poggiavano i singoli stati; è un'identità più postulata che reale, alla quale manca il cemento che soltanto una costruzione politica può offrire. Del resto, la vicenda dell'Europa moderna mostra chiaramente che la *Staatsnation* non è il prodotto, meno che mai il prodotto necessario di una *Kulturnation* preesistente, ma contribuisce in larga misura a formarla. Senza l'azione propulsiva delle monarchie, senza il ruolo politico-militare di stati regionali, sarebbe mancato un elemento essenziale dell'«invenzione» della nazione. La principale caratteristica comune che si può rintracciare nella storia europea dell'ultimo secolo, la finalizzazione dello stato al benessere dei cittadini, è indipendente dai rapporti reciproci tra gli stati; è il risultato di un'analogia e non di una convergenza intenzionale.

Si è visto come la politica si sia sempre più intrecciata con l'economia, cercando di rappresentare al meglio gli interessi delle singole comunità e di governarne lo sviluppo: questo era, all'inizio, l'obiettivo principale della costruzione europea, anche quando si combinava con l'aspirazione all'unità politica. Nel corso degli ultimi decenni questa capacità di governo dell'economia è venuta meno, e nello stesso tempo è entrato in crisi anche il modello del *welfare state*, che nel dopoguerra aveva rappresentato la caratteristica distintiva dello sviluppo socio-economico europeo. La crisi economica in corso ha visto il tentativo degli stati europei, soprattutto dei maggiori, di riprendere in mano le redini della vita economica attraverso il controllo dei mercati finanziari e il sostegno alle imprese, in maniera da ridurre le conseguenze che essa ha avuto sul mercato del lavoro e la sussistenza degli individui; ma la dimensione della crisi è sopranazionale, e una risposta efficace non può certamente venire dal singolo stato. C'è però da chiedersi se la dimensione della risposta possa essere ancor oggi quella europea. In contemporanea con la fine del bipolarismo politico-economico si è avuta una crescente internazionalizzazione dell'economia, e al "mercato comune" che l'Europa aveva rappresentato si è sostituito, con imprevista rapidità, un mercato globale. E non soltanto il mercato, ma anche la produzione si è venuta localizzando

laddove le imprese hanno trovato le condizioni più favorevoli, indipendentemente dal fatto che i nuovi centri si trovassero nell'Europa centro-occidentale o in quella orientale, oppure in Asia o in America latina.

Ciò ha avuto conseguenze anche sul ruolo economico degli stati. Se prima lo stato era chiamato a promuovere lo sviluppo economico interno, a proteggere le industrie nazionali e ad assicurare il livello di vita dei lavoratori, con il procedere del processo di globalizzazione ha dovuto preoccuparsi sempre più da un lato dei danni che il processo di localizzazione all'estero comportava (e comporta) per il paese e per la forza-lavoro, dall'altro degli sbocchi commerciali delle sue merci. Tutto ciò ha accresciuto non già la cooperazione, bensì la competizione tra i paesi europei, rafforzando quindi la tendenza di ogni stato a difendere gli interessi particolari del proprio sistema economico (e dei relativi gruppi di pressione). Mentre all'interno del singolo paese si sono accentuati gli squilibri regionali, e ne sono sorti anche di nuovi, si è indebolita la capacità di una risposta a livello europeo. Ciò spiega perché, ad onta delle dichiarazioni e della frequenza degli incontri politici, il processo di unificazione stia segnando il passo.

Nel 1989, dopo la caduta del muro di Berlino, sembrava che l'integrazione economica dovesse trovare il proprio sbocco naturale nella costruzione di un edificio politico europeo. Così non è stato: a tutt'oggi l'Europa non è pervenuta a un'unità reale. Di fronte a ciò ben poco servono le recriminazioni; serve piuttosto chiedersi perché ciò non sia avvenuto. E il motivo che emerge abbastanza chiaramente è che la dimensione europea appare oggi, a differenza di venti o trent'anni or sono, non più adeguata rispetto al nuovo scenario mondiale. Gli appuntamenti con la storia si possono cogliere ma anche perdere; e non è detto che il postino suoni sempre due volte.

## LECTURE ALTIERO SPINELLI

Il Centro Studi sul Federalismo organizza annualmente una Lecture su argomenti di attualità europea. La serie delle Lectures, intitolata ad Altiero Spinelli, uno dei grandi padri del federalismo europeo, vede quest'anno la partecipazione di Pietro Rossi.

**Altiero Spinelli** (1907-1986) scrisse con Ernesto Rossi ed Eugenio Colorni il *"Manifesto per un'Europa libera e unita"* (meglio noto come *"Manifesto di Ventotene"*) durante il confino nell'isola di Ventotene, fondò nel 1943 il Movimento Federalista Europeo e, nel dopoguerra, fu un protagonista dell'azione per la federazione europea. Membro della Commissione di Bruxelles all'inizio degli anni Settanta, fece parte del primo Parlamento europeo eletto a suffragio universale nel 1979. Fu l'artefice del Trattato di Unione europea del 1984.

**Pietro Rossi**, professore emerito dell'Università di Torino, si è laureato in filosofia nell'ateneo torinese nel 1952 compiendo quindi studi di perfezionamento a Napoli, presso l'Istituto italiano di Studi storici, a Milano e a Heidelberg; nel 1959-61 è stato Fellow della Rockefeller Foundation. Dopo aver iniziato la carriera accademica a Cagliari ha insegnato per quarant'anni, dal 1967 al 2006, prima Storia della filo-

sofia e poi Filosofia della storia nell'ateneo torinese; nell'85 è stato Max-Weber-Gastprofessor a Heidelberg, e nel 1999-2000 Preisträger della Humboldt-Stiftung. Dal 1963 fa parte del Comitato direttivo della "Rivista di filosofia", e dal 1985 al 2005 ne è stato direttore responsabile. Ha diretto la collana dei "Classici della sociologia" delle Edizioni di Comunità e le collane di "Scienze sociali" e di "Filosofia" dell'editore Loescher. Ha fatto parte del Comitato direttivo della Enciclopedia delle scienze sociali, pubblicata dall'Istituto della Enciclopedia italiana (1991-99). Insieme a Carlo A. Viano ha diretto la "Storia della filosofia" edita da Laterza (1993-99). È socio nazionale dell'Accademia delle Scienze di Torino, che ha presieduto dal 2003 al 2006 e di cui ha nuovamente assunto la presidenza per il triennio 2009-2011. È socio fondatore della "Academia Europæa", socio nazionale dell'Accademia dei Lincei e dell'Accademia di Scienze morali e politiche di Napoli, socio corrispondente dell'Istituto Lombardo.

Tra le sue pubblicazioni si ricordano *Lo storicismo tedesco contemporaneo* (Einaudi, 1956) e *Storia e storicismo nella filosofia contemporanea* (Lerici, 1960), nonché la raccolta di testi *Lo storicismo tedesco* (Utet, 1976); *Cultura e antropologia* (Einaudi, 1983); *Max Weber: razionalità e razionalizzazione* (Il Saggiatore, 1982, 2a ed. con il sottotitolo *Oltre lo storicismo*, 1988); *Vom Historismus zur historischen Sozialwissenschaft* (Suhrkamp, 1987); *Max Weber. Una idea di Oc-*

*cidente* (Donzelli, 2007); *L'identità dell'Europa* (Il Mulino, 2007); *Avventure e disavventure della filosofia* (Il Mulino, 2009). Ha curato la versione italiana degli *Scritti filosofici 1905-1911 di Dilthey* (Utet, 2004) e dei principali scritti di Max Weber, dai saggi metodologici a *Economia e società* e alla *Sociologia della religione*.

Centro Studi sul Federalismo  
Via Real Collegio, 30  
10024 Moncalieri (TO) - Italy  
Tel. +39 011 670 5024  
Fax. +39 011 670 5081  
[info@csfederalismo.it](mailto:info@csfederalismo.it)  
[www.csfederalismo.it](http://www.csfederalismo.it)