

Dall'unità italiana a quella europea: un'evoluzione della statualità.

di Salvatore Aloisio

1. Unità italiana e sistema europeo degli stati.

Per riflettere sull'unità italiana cercando di valutarne, sotto il profilo istituzionale, la realizzazione in maniera equilibrata - col distacco che i 150 anni trascorsi dovrebbero aiutare ad avere, nonostante molti siano i temi ancora soggetti a discussione - pare utile una visione che inserisca il processo unitario italiano in un contesto più ampio. Un tale approccio mostra come questo sia stato un tassello - probabilmente indefettibile - nella vicenda della costruzione del sistema europeo degli stati nazionali, basati su una tendenziale omogeneità (religiosa, etnica, linguistica, culturale ecc.) della collettività (nazionale, appunto) sottesa allo stato, omogeneità in buona parte ideata artificialmente e, non di rado, realizzata coattivamente.

È, come noto, un processo che si fa risalire alla pace di Westfalia del 1648 (ma che affonda le sue radici già verso la fine del trecento con la realizzazione dello stato moderno e la nascita dei primi stati nazionali) e prosegue per più di due secoli culminando proprio con l'unità italiana e quella tedesca (pur diverse tra loro), nella II metà dell'ottocento. Il completamento del processo si ha con la I guerra mondiale, ma proprio questo passaggio rappresenta l'avvio della crisi degli stati nazionali che esploderà con le degenerazioni nazionalistiche degli anni '20 e la II guerra mondiale.

In estrema sintesi, rammentiamo come la realizzazione degli stati nazionali abbia risposto all'esigenza di garantire mercati di dimensioni maggiori e l'esercizio di alcune funzioni pubbliche, in particolare la sicurezza interna e la realizzazione di opere infrastrutturali necessarie per sviluppo economico. In una fase piuttosto lunga questa ha rappresentato la dimensione ottimale per lo sviluppo.

2. La formazione dello stato italiano.

Ciò premesso e prima di porre attenzione all'evoluzione dei modelli di stato, vediamo alcuni aspetti propri dello *state building* italiano.

Come sappiamo, la scelta iniziale finisce per cadere su uno stato accentrato. E non perché in quel momento quello fosse l'unico modello proponibile. Come vedremo, dopo il prototipo USA (risalente alla fine del '700), i modelli federali cominciano lentamente ad affermarsi e alcuni anni dopo rispetto all'unità italiana quella tedesca si realizzerà mediante un (peculiare) modello federativo. Inoltre era presente (e conosciuto dall'*élite* politica risorgimentale) il modello di *self government* del Regno Unito. Invece, nonostante una proposta di Cavour, Farini e Minghetti incentrata su di un sistema di decentramento ed autonomia, con Ricasoli prevalse il modello centralizzato, di ispirazione giacobina. Ciò quantunque un sistema accentrato fosse in contraddizione con la scelta di una monarchia costituzionale e parlamentare, propria della cultura liberale risorgimentale. Il modello accentrato poneva tutta l'amministrazione alle dipendenze del governo nazionale, attraverso la figura chiave del prefetto, posto a capo delle province, anche se il sistema italiano non fu rigidissimo e lasciò qualche spazio a forme di gestione da parte di poteri locali.

È plausibile che, nella fase iniziale dell'unificazione, un sistema prevalentemente centralizzato fosse quasi ineludibile. La centralizzazione ha probabilmente garantito una tenuta del sistema in momenti di potenziale disgregazione, come i primi anni post unitari e la difficile III guerra d'indipendenza. Ma, d'altra parte, ciò ha reso più difficile creare una cultura dell'autogoverno ed un

sistema di bilanciamento dei poteri tra i territori, soprattutto per la tardività e la circospezione con cui il sistema accentrato è stato superato.

Da un punto di vista istituzionale furono senz'altro determinanti, per l'opzione centralista, alcune scelte effettuate fin dall'inizio:

- a) quella di procedere per incorporazione nello stato sardo dei territori annessi non affrontando le problematiche di una fusione tra stati (scelta oggettivamente complessa, anche perché alcuni territori non erano stati);
- b) quella di estendere alle province annesse, con i plebisciti, lo statuto albertino (ottratto nel 1848) e la legislazione sabauda appositamente predisposta nel 1859 in vista dell'unificazione politica e giuridica del paese, invece di instaurare un processo costituente nazionale, che non ci sarà fino al 1946.

Tutto ciò determinò quella forte continuità con lo stato sabauda, chiamata "piemontesizzazione" dell'Italia, che caratterizzò fortemente il ventennio dell'unificazione legislativa ed amministrativa. Ma se, a mio avviso, non era praticabile un modello federale viceversa, sarebbe stato possibile realizzare, pur nell'ambito di uno stato unitario politicamente accentrato, delle forme di autonomia locale, simili al *self government* britannico.

In effetti, non c'erano le condizioni per un processo di federalizzazione aggregativa, mancavano dei requisiti fondamentali per una scelta federale:

- a) l'unico stato pro unitario (il regno di Sardegna) aveva una funzione decisamente egemone;
- b) non c'era da parte degli altri territori resisi liberi ed indipendenti la volontà di mantenere un'identità statale da far confluire in un quadro federale (alcuni non erano soggetti statuali mentre gli altri avevano appena spodestato il sovrano);
- c) non c'era, a differenza della Germania, nessuna tradizione di collaborazione pre-federale (confederale o di unione doganale);
- d) infine, ma forse è il motivo più rilevante, un sistema accentrato era il più funzionale all'equilibrio europeo degli stati, basato su una logica di potenza (tutti gli stati europei, con le peculiarità britanniche, consentite dalla posizione insulare, erano fortemente accentrati, lo stesso modello federativo tedesco vedeva una Prussia molto centralizzata ed egemone, soprattutto nelle relazioni internazionali).

Tutto ciò non avrebbe impedito, però, di dar vita attraverso una procedura partecipata (per quanto lo potesse essere all'epoca) ad un nuovo stato, dotato di forme di autonomia amministrativa, fondate sulla *élite* risorgimentale locale, pur se collegate al governo nazionale.

3. L'emergere degli stati federali e la crisi degli stati nazionali.

Quando il processo di affermazione degli stati nazionali è quasi al culmine si intreccia con l'altro grande fenomeno statale moderno, quello degli stati federali. Nella fase iniziale, tra fine '700 e inizio '900, il modello federale nasce, salvo il caso svizzero, nell'ambito del processo di separazione dei coloni dalla madrepatria (USA ovviamente, ma anche, in maniera diversa, Argentina, Brasile, Messico, Canada e Australia). È un modello che, in forme diverse, è destinato ad un forte sviluppo dopo la II guerra mondiale, infatti, sarà spesso utilizzato (con alterne vicende) nella decolonizzazione.

Più o meno nello stesso periodo (tra le due guerre mondiali) gli stati nazionali europei entrano in crisi, prima con l'ascesa dei nazionalismi autoritari e successivamente con il crollo del sistema europeo degli stati, accompagnato dallo sfaldamento degli imperi coloniali. Dalla fine del sistema europeo degli stati emergeranno due stati egemoni di dimensioni continentali, uno federale (gli USA), l'altro "pseudo federale" (l'URSS, stato totalitario quindi non federale ma con strutture di tipo federativo). L'Italia viene investita in pieno da questi mutamenti, conosce la degenerazione

nazionalista ed autoritaria, che il debole sistema istituzionale liberale non riesce ad impedire, e successivamente il collasso dello stato.

4. Le scelte costituzionali: regionalismo e apertura sovranazionale.

La II guerra mondiale determina, dunque, il crollo del sistema europeo degli stati, a cui segue la ricostruzione delle strutture statuali e (ovunque) il completamento della transizione da stati liberali a democratico sociali. Per l'Italia questa fase rappresenta il primo momento costituente della sua storia. È proprio la fine del sistema europeo degli stati a consentire all'Assemblea costituente di assumere decisioni sulla divisione verticale del potere pubblico. Significative sono due scelte fondamentali, che comportano la consapevolezza dei mutamenti avvenuti e vanno nel senso dello spostamento dei poteri verso il basso e verso l'alto. Si tratta, per un verso, della scelta regionalista, vale a dire a favore di un innovativo decentramento politico, di non poco conto per l'epoca e a confronto con altri stati accentrati. Per l'altro, dell'apertura sovranazionale prevista all'art. 11 della Cost. che contiene un esplicito e rivoluzionario riferimento a limitare la sovranità in senso sovranazionale, quindi verso l'ONU ma anche nei confronti di tutto il processo di integrazione europea, nel cui ambito sono in effetti avvenuti i principali trasferimenti di sovranità.

4.1. Il regionalismo.

La scelta regionalista della Costituzione presenta limiti e potenzialità. Spesso si tende a sottovalutarla, invece rappresenta un importante passo nel senso del decentramento, soprattutto se inquadrata nel contesto europeo del momento in cui fu approvata. Perciò è stata utilizzata anche come modello, p. es. dalla Spagna post franchista.

Di certo il modello regionale della Costituzione presentava dei limiti (la rappresentanza regionale nel senato, le forme di autonomia finanziaria, l'assenza di un centro di coordinamento stato regioni, ecc.). E altrettanto di certo le sue potenzialità non sono state utilizzate al meglio (ritardo nell'attuazione, tendenza centralistica dell'apparato statale, ecc.). Tuttavia, ha segnato un solco, proseguito con la riforma del 2001, e ha anticipato una tendenza europea al decentramento dei poteri nel quadro dell'unità dello stato: consideriamo che forme di autonomia sono ormai presenti in quasi tutti gli stati europei, finanche in Francia.

Il punto cruciale diventa, adesso, il coordinamento e la cooperazione tra i diversi livelli di governo, ormai necessari per lo stato moderno, dotato di competenze numerose e trasversali. Perciò la sfida organizzativa odierna consiste nella gestione di sistemi di governo multilivello.

4.2. L'evoluzione dell'integrazione europea.

Più o meno contemporaneamente (1950) comincia il processo di integrazione europea come lo conosciamo oggi, vale a dire mediante il c.d. "modello comunitario", inaugurato dalla CECA (Comunità europea del carbone e dell'acciaio). L'Italia è partecipe fin inizio a quello che può essere definito un processo di sostanziale federalizzazione tra paesi fino a poco prima e per lungo tempo divisi ed ostili. Tra le varie motivazioni che hanno gli statisti dell'epoca c'è la consapevolezza di come l'integrazione sia l'unico mezzo per riacquistare una sovranità effettiva, ormai perduta.

Nonostante alcuni tentativi di avanzamento in senso federale (vi si giunse molto più vicino di quanto si immagini col progetto dell'esercito europeo, la Comunità Europea di Difesa, tra il 1952 ed il 1954) ed un alternarsi di progressi e (pochi) arretramenti, nonché di allargamenti numerici dei partecipanti, con un altalena di eventi che un po' fa somigliare questo processo a quello unitario italiano, fortunatamente senza gli aspetti cruenti, il processo di integrazione europea è ancora distante

dall'obiettivo federale contenuto nella dichiarazione Schumann che diede vita alla CECA e – secondo me - nello spirito dell'art. 11 Cost.

Anche l'integrazione europea (come, a suo tempo, quella italiana) è stata fortemente influenzata dal contesto internazionale in cui si è sviluppata. In particolare ha inciso molto il mutare della situazione globale post 1989. Prima, nel sistema bipolare, le condizioni erano chiare (l'unificazione era possibile solo a occidente, in virtù del favore, soprattutto iniziale, della potenza egemone, gli USA, e nell'ambito di un nucleo, quello della c.d. "piccola Europa", allargabile entro limiti circoscritti) e relativamente statiche, quindi il "fattore tempo" era relativo, perché la situazione era congelata ...dalla guerra fredda. Il quadro successivo ed attuale è, viceversa, molto instabile ed in rapida evoluzione. Si è verificato un progressivo disimpegno degli USA dal teatro europeo, l'UE ha subito allargamenti molto più veloci della sua capacità di unificazione politico-istituzionale (pensiamo che dal 1992 ad oggi ci sono stati ben 5 tentativi di riforma dell'UE), in generale è in atto una progressiva marginalizzazione dell'Europa (e dell'occidente nel suo complesso) in un mondo globalizzato alla ricerca di un nuovo equilibrio che tenga conto delle potenze emergenti.

Conclusione.

Gli stati europei si trovano, dunque, in una situazione simile a quella dei paesi che nell'epoca dello stato nazionale non avevano raggiunto l'unità. Il rischio a cui vanno incontro è quello della marginalizzazione rispetto ai centri di decisione planetaria se non, addirittura, quello di cadere nelle sfere di influenza dei nuovi soggetti internazionali.

La crisi degli stati nazionali è ormai al suo epilogo. Essi al loro interno devono dare una risposta alle richieste di autonomia ed evitare la disgregazione micronazionale. Ma la sfida più grande che hanno di fronte è a livello sovranazionale. La realizzazione di una democrazia multilivello (locale - nazionale - sovranazionale) è la sfida (teorica e pratica) che devono affrontare gli europei di oggi, per salvaguardare il loro benessere ma anche per fornire al mondo un nuovo modello di convivenza (teniamo presente che, come laboratorio istituzionale, l'UE è molto seguita nel mondo, p. es. in America Latina).

In questo vedo molta continuità con gli ideali di democrazia e libertà del Risorgimento ma anche con l'incapacità dell'Italia di raggiungere l'unità quando lo fecero molti altri stati europei. Per questo paragone voglio usare le parole di Einaudi che nel 1954, a proposito della ratifica della CED, sosteneva:

Il problema non è fra l'indipendenza e l'unione; è fra l'esistere uniti e lo scomparire. Le esitazioni e le discordie degli Stati italiani della fine del Quattrocento costarono agli italiani la perdita della indipendenza lungo tre secoli;

*...e proprio tre secoli dopo Mameli doveva scrivere *Di fonderci insieme già l'ora suonò.**