

STRUCTURING THE STATE: THE FORMATION OF ITALY AND GERMANY AND THE PUZZLE OF FEDERALISM

Ne discutono: Maurizio Cotta, Alfio Mastropaolo e Gianfranco Poggi
Con una replica di Daniel Ziblatt

Daniel Ziblatt, *Structuring the State: The Formation of Italy and Germany and the Puzzle of Federalism*, Princeton, Princeton University Press, 2006, pp. 288.

Come è abbastanza comprensibile, data la loro difficoltà, gli studi politologici dedicati alla comparazione di macrofenomeni di lungo periodo non sono frequenti. È quindi con particolare interesse che si legge il libro di Daniel Ziblatt, *Structuring the State*, in uscita da Princeton University Press e dedicato ad una analisi comparata dei processi di unificazione nazionale italiano e tedesco e dei loro esiti istituzionali. Tanto maggiore è l'interesse di questo lavoro se si pensa che lo studio parallelo di questi due casi, per molti versi ideali ai fini comparati, vista la felice combinazione di somiglianze e differenze, è stato quasi completamente trascurato dalla ricerca politologica e seppur affrontato da altre discipline, come la storia, lo è stato più per larghi cenni che attraverso analisi sistematiche.

Il *puzzle* centrale di questo lavoro, che è la rielaborazione di una tesi di dottorato svolta presso l'università di Berkeley, è quello di spiegare l'esito diverso, in termini di organizzazione dei rapporti centro-periferia, della creazione dello stato nazionale nei due casi per tanti versi simili della Germania e dell'Italia. Come mai in Germania il processo di unificazione ha mantenuto in vita (salvo alcune eccezioni) all'interno del nuovo stato i preesistenti stati regionali conservandone buona parte delle istituzioni (da quelle monarchiche a quelle rappresentative, fino a quelle amministrative), mentre in Italia è prevalsa una versione totalmente centralizzata dello stato nazionale che ha eliminato completamente le istituzioni locali? L'interrogativo al centro di questo libro è indubbiamente di notevole interesse, tanto più se si tiene conto del fatto che, come ha mostrato la scuola dell'istituzionalismo storico, le scelte istituzionali iniziali sono capaci di influenzare per un lungo periodo lo sviluppo di un paese e solo con notevole fatica riescono ad essere mutate. Questo è, in effetti,

quanto è stato confermato dal caso tedesco, dove il federalismo ha continuato a caratterizzare l'assetto statale nonostante i cambiamenti di costituzione, e anche da quello italiano, dove per un primo distacco dal centralismo bisogna attendere il secondo dopoguerra e la crisi del fascismo.

Questo puzzle scientifico è affrontato dall'autore con una notevole chiarezza nel distinguere aspetti che spesso sono confusi nella discussione dei casi e che invece hanno una loro specifica identità, e cioè da un lato la questione dei fattori che hanno innescato il processo di costruzione dello stato nazionale e dall'altro lato quella dei fattori che hanno determinato lo specifico assetto istituzionale che il nuovo stato ha poi assunto. Chiarita questa articolazione dei problemi l'autore si concentra sulla ricerca di una spiegazione di come processi di unificazione che presentano molti elementi di somiglianza, come quello tedesco e italiano, abbiano sortito assetti statali significativamente differenti.

Nell'affrontare questo problema Ziblatt passa al vaglio la letteratura sul federalismo e le spiegazioni che questa ha proposto. In particolare l'autore mette in discussione la capacità di fattori come la cultura delle élite, le diversità culturali ed etniche presenti in una società e il livello di forza militare del soggetto aggregante, di spiegare i diversi esiti dei due casi emblematici analizzati. Nessuno di questi fattori sembra offrire una risposta soddisfacente ai due casi. La cultura delle élite tedesche non era più orientata al federalismo e più anti-centralista di quella italiana, né le differenze etnico-culturali all'interno dell'area germanica erano maggiori di quelle italiane. Infine la tesi di Riker secondo la quale la soluzione federale sarebbe adottata quando la forza militare della potenza aggregante è minore e insufficiente ad assoggettare al proprio dominio le altre unità politiche coinvolte nel processo di unificazione non sembra molto plausibile nei nostri due casi se è vero che era semmai la Prussia ad essere militarmente predominante rispetto agli altri stati regionali, mentre il Piemonte sabaudo lo era assai meno. La spiegazione per Ziblatt è da ricercare in un altro fattore: la forza infrastrutturale degli stati che verranno aggregati.

Questa ipotesi che riporta al centro della spiegazione dell'esito del processo di integrazione nazionale una variabile politica strutturale è verificata dall'autore attraverso un'analisi in profondità delle caratteristiche proprie degli stati pre-nazionali dei due paesi e della sequenza di passaggi che caratterizzano il processo unificativo. Questo è uno dei meriti maggiori da segnalare di questo libro, se teniamo presente che una analisi comparata (seppure sintetica) degli stati pre-unitari italiani e tedeschi non è, a quel che mi risulti, mai stata effettuata. Attraverso una attenta e intelligente utilizzazione di fonti e di dati esistenti Ziblatt mette il luce in maniera convincente le diversità che esistono nei due casi nel panorama degli stati pre-unitari. In particolare è interessante la utilizzazione da un lato delle informazioni sul grado di sviluppo di una

economia commerciale come fattori che incoraggiano lo sviluppo di una elite orientata all'allargamento dei confini territoriali, dall'altro di dati relativi allo sviluppo amministrativo e costituzionale degli stati per individuare la loro maggiore o minore capacità di reggere alla spinta unificante mantenendo la propria autonomia.

Questa analisi consente all'autore di fare emergere in modo convincente le differenze cruciali tra i due casi, cioè quelle che ne determinano gli esiti diversi. L'esito centralizzatore italiano nasce dalla debolezza istituzionale degli stati regionali, che ne determina il collasso nel momento in cui si mette in moto il processo di unificazione (su basi liberali) e porta il Piemonte ad estendere le sue istituzioni al resto d'Italia per riempire il vuoto venuto a crearsi. La militarmente ben più potente Prussia invece accetterà una soluzione federale (e rifiuterà le tentazioni pur manifestatesi di imporre una soluzione unitaria) proprio perché le istituzioni regionali degli altri stati sono più solide e legittime e per questo possono/debbono essere coinvolte nella costruzione del nuovo stato nazionale.

Un altro aspetto interessante che l'autore giustamente mette a fuoco nella sua ricerca è quello del rapporto tra le preferenze e le posizioni del soggetto unificante e le soluzioni istituzionali adottate. Contrariamente alla tesi «realista» prevalente secondo la quale gli attori guida dei processi di unificazione (nel nostro caso Prussia e Piemonte) sarebbero essenzialmente motivati dal desiderio di massimizzare la propria prevalenza sugli altri stati coinvolti e quindi la soluzione federale rappresenterebbe solo un *second best*, Ziblatt mostra come questa soluzione possa invece presentare per le classi dirigenti vantaggi non meno importanti della via centralizzatrice. Consente infatti di appoggiare la nuova costruzione su basi di legittimità preesistenti e sperimentate e quindi di evitare che, nel processo di transizione dalle vecchie *polities* alla nuova si aprano pericolosi spazi di manovra per forze orientate ad una trasformazione rivoluzionaria (o percepita come tale) degli assetti politici. Consente anche di lasciare meno margini di intervento nelle vicende nazionali a potenze esterne che potrebbero essere richiamate per effetto della messa in discussione degli assetti statali esistenti.

Nel complesso si può dire che l'analisi dei due casi si rivela ampiamente convincente e che lo schema esplicativo proposto dall'autore per dar conto degli esiti divergenti dell'unificazione italiana e tedesca appare decisamente più soddisfacente delle proposte tradizionali. Si deve aggiungere anche che il libro, oltre al contributo specifico che porta allo studio dei due casi dà un contributo importante allo sviluppo di una teoria empirica dei processi di costruzione degli stati nazionali e in particolare alla individuazione delle variabili cruciali da prendere in considerazione.

Naturalmente non mancano nel libro anche qualche imperfezioni. A parte qualche errore fattuale presente qua e là, che probabilmente deve essere

considerato alla stregua di un refuso, come il fatto che a più riprese i Medici sono citati come sovrani del Regno delle due Sicilie) (!), va osservato che qualche volta la discussione dei singoli stati pre-unitari e delle loro caratteristiche è piuttosto schematica e sbrigativa e magari finisce per sorvolare su aspetti importanti (è il caso per esempio del legame dinastico della Toscana con l'Austria del quale praticamente non si fa menzione). In qualche caso poi si fa dire ai dati, se non corrispondono perfettamente con quanto atteso, un po' più di quanto non dicano effettivamente. Questo succede quando si discutono le capacità istituzionali degli stati italiani: per esempio le differenze che i dati mostrano tra Piemonte e Regno delle due Sicilie in riferimento alla capacità coercitiva (Tab. 5.2) appaiono minori di quanto poi non si sostenga nel testo. Nel discutere il caso tedesco ai fini della spiegazione delle diverse posizioni assunte dagli stati regionali il rapporto tra fattori economici ed istituzionali non risulta ben chiaro. In ogni caso queste sbavature non pregiudicano in modo significativo il risultato a mio giudizio estremamente positivo.

Dove invece vorrei esprimere qualche critica più marcata è per quel che riguarda il capitolo finale, con il quale l'autore si propone di estendere ai principali paesi europei la comparazione per valutare la generalizzabilità della spiegazione proposta per Germania e Italia. L'idea è certamente buona, ma si scontra purtroppo con alcuni problemi. Il primo e più serio è quello della scelta dei casi da analizzare. Tra i paesi scelti ce ne è un buon numero che pone seri interrogativi sulla loro comparabilità con i casi della Germania e dell'Italia. Sono infatti casi nei quali il processo di costruzione/unificazione del paese è avvenuto in epoche diverse antecedenti all'epoca del risveglio nazionale (e anche del periodo della liberalizzazione costituzionale) (si pensi a Danimarca, Francia, Svezia, eccetera). In che senso questi paesi possono servire a confermare le ipotesi proposte se la loro situazione è così diversa? Aggiungerei a questa osservazione anche il fatto che l'esame della variabile indipendente è necessariamente per questi paesi molto rapido e schematico e sostanzialmente presentato attraverso rinvii in nota ad un letteratura molto sommaria per ogni paese. I risultati lasciano in più di un caso perplessi. Si aggiunga inoltre il fatto che in questa sede la variabile degli orientamenti ideologici (federalisti o centralisti) degli attori assume un ruolo centrale, mentre era stata praticamente ai margini per il resto del libro. Per di più la sua operazionalizzazione è piuttosto affrettata. Lo schema esplicativo che ne emerge diventa quindi in parte diverso dal resto del libro, ma senza essere sufficientemente discusso e spiegato. In conclusione l'ultimo capitolo aggiunge poco al libro e lascia un po' delusi, anche se segnala la possibilità di sviluppare un discorso comparato più ampio che sicuramente l'autore svilupperà con maggiore approfondimento in lavori successivi.

Maurizio Cotta

La politica comparata non è altro che questo: perché qui è andata in un modo e lì in un altro? È un interrogativo legittimo, che tuttavia spesso occulta qualche smania valutativa e qualche tentazione pedagogica. Frequentissime ahimè ogni qual volta siano in ballo cose italiane. A tal difetto non si sottrae neppure l'interessante libro di Daniel Ziblatt, che parte da una domanda generale – perché uno stato diventa federale e l'altro no? – per chiedersi poi più in particolare: perché due stati-nazione, sorti più o meno nella medesima temperie, Germania e Italia, unificando un nugolo di formazioni statali di dimensioni minori, sono diventati l'uno federale e l'altro rigorosamente unitario?

L'interrogativo è intrigante. Ne accresce l'interesse una lamentevole assenza d'indagine su questi temi e una visibile debolezza della teoria, che l'autore lamenta. Più difficile è condividere il pregiudizio federalista sotteso (con garbo) alla sua argomentazione. Suvvia, dove sta scritto che il federalismo è meglio e il centralismo peggio? Negli ultimi anni tale pregiudizio ha avuto successo, quando il federalismo è stato esibito come miracoloso rimedio al «malessere democratico» (millantando che potenziare il livello locale possa di per se garantire più partecipazione ai cittadini) o come necessità per reagire alle sfide della globalizzazione (la quale avrebbe acceso un'ineludibile concorrenza tra territori), di fatto però utilizzandolo come espediente o per ridurre la spesa pubblica (si alleggerisce lo stato e si sovraccaricano i livelli inferiori di governo, la cui capacità fiscale è più bassa) o per sgravare le regioni più prospere (o che si ritengono tali) del peso di quelle più povere (in Spagna, in Belgio e, magari prossimamente, in Italia). In Italia, com'è noto, il pregiudizio è stato preso particolarmente sul serio alla luce delle provocazioni di una parte politica, che ha sollecitato qualcuno a revocare in dubbio la solidità del nostro vincolo nazionale (con l'effetto ovviamente d'indebolirlo) e qualcun'altro a individuare nel federalismo il toccasana. In realtà, non sta scritto da nessuna parte che il federalismo sia più virtuoso dell'unità dello stato, sotto il profilo economico come sotto quello democratico. Più semplicemente se il primo ha qualche innegabile pregio rispetto alla seconda, anche la seconda ha qualche pregio rispetto al primo.

Quel che in ogni caso non è affatto detto è che un'Italia federale sarebbe stata migliore di quella unitaria. Per parte mia sto con Croce e ritengo che, con tutti i suoi limiti, l'Italia liberale non se l'è cavata poi tanto male, così come non se l'è cavata troppo male neppure quella repubblicana: chi l'avrebbe mai detto nel '45 che sarebbe divenuta la settima potenza economica del pianeta? Sarebbe andata meglio col federalismo? Non credo. E poi, ammesso, ma non concesso, che il federalismo tedesco sia motivo di superiorità rispetto all'Italia, perché non confrontare la qualità del regime rappresentativo dell'Italia liberale con quello della Germania bismarckiana e guglielmina? Fra l'altro, il federalismo non ha preservato la Germania da una dittatura spietata come quella nazista più di quanto lo stato unitario non abbia preservato l'Italia dalla dittatura fascista.

Ma concentriamoci sulla differenza. Il ragionamento di Ziblatt è a prima vista (e in larga misura) lineare e convincente. Esso esplicitamente privilegia i fattori istituzionali. La Germania divenne uno stato federale perché vi fu una larga convenienza da parte degli stati preesistenti, e in special modo di quelli economicamente più moderni, a unificarsi, ma soprattutto perché gli stati tedeschi che si aggregarono erano strutture statali progredite e solide, dotate di efficienti apparati amministrativi, consolidate strutture di rappresentanza, antiche dinastie e riconosciute *élites* locali. La Prussia avrebbe avuto i mezzi – militari anzitutto – per imporsi, spazzando via le istituzioni preesistenti, ma saggiamente vi rinunciò, preferendo sormontare col negoziato le resistenze degli stati economicamente più arretrati (Baviera, peraltro mossa anche dalla minaccia di una guerra con la Francia). Dopotutto alla Prussia conveniva ben più sfruttare le istituzioni moderne già costituite che non il ricorso alle maniere forti.

Le cose andarono all'incontrario nella penisola. Gli stati italiani preunitari erano caricature di stati moderni, per giunta in gran parte economicamente arretrati. Un apparato amministrativo degno di questo nome s'era formato quasi esclusivamente in Piemonte, che aveva anche dal '48 una Costituzione e un Parlamento. Tolto però il Piemonte, malgrado i tentativi di ammodernamento dello stato e della società (da non sottovalutare), condotti dal XVIII secolo in poi, di stati moderni non ce n'erano ancora: la discreta struttura amministrativa del Lombardo-Veneto, era un'estensione di quella austriaca, la Toscana era una selva di municipalismi, negli stati della Chiesa amministrazione civile e religiosa si confondevano e a Napoli la breve stagione dell'illuminismo borbonico, il riformismo napoleonico e i tentativi di monarchia amministrativa effettuati dopo il congresso di Vienna non bastarono a recuperare il ritardo accumulato. D'altro canto fino ai primi del Settecento Milano era stata un ducato in mano alla Spagna, con accanto la declinante repubblica veneta e fino al Settecento anche Napoli e la Sicilia erano stati governati da viceré spagnoli. Carlo III era stato un gran sovrano riformatore ed altre riforme avrebbero più tardi introdotto i francesi al Sud come nel Centro-Nord. Ma non erano bastate. Non parliamo poi della condizione economica degli stati preunitari, anch'essa era incomparabile a quella tedesca.

I piemontesi sul piano militare non reggevano il confronto con la Prussia e non sovrastavano gli altri stati italiani, sicché avevano prudentemente immaginato un'unità a corto raggio, un po' per soddisfare le loro ambizioni di piccola potenza, un po' per allargare il mercato, un po' per diluire l'elevato onere finanziario della loro modernizzazione. In più si sarebbero contentati di un'intesa federale. Ciò malgrado, messi di fronte ad una situazione critica – il collasso degli altri stati – si assunsero l'onere dell'annessione e di governare, seppure con gran fatica e in maniera imperfetta, l'intera penisola, creando un'unica struttura statale accentrata.

Il ragionamento è nell'insieme plausibile. Più plausibile della teoria che Ziblatt ricava da Riker secondo cui quando il centro promotore è forte impone la propria legge, mentre quando è debole si contenta del federalismo. Quel che lascia perplessi è lo schematismo eccessivo del ragionamento e di alcuni argomenti collaterali. Che riguardano i fattori culturali, che Ziblatt surrettiziamente reintroduce, perché a ciò lo induce la sua sensibilità storica. Che ai piemontesi bastasse di un'Italia federale è fuor di dubbio. Ed è fuor di dubbio che il successo sia stato imprevisto: chi mai pensava che il Regno delle due Sicilie si sarebbe disfatto per mano di un pugno di guerriglieri in camicia rossa? I piemontesi non si aspettavano di arrivare a Palermo, ma si sarebbero contentati di fermarsi a Firenze. Eppure, sebbene si siano ritrovati a governare la penisola inaspettatamente, per scongiurare la «rivoluzione», ovvero il caos temuto dopo il successo dell'impresa garibaldina, è assai dubbio che in Italia esistesse una pressione al federalismo comparabile a quella tedesca. Il federalismo non fu affatto in Italia la vera ambizione di chi voleva l'unità e non fu mai seriamente sul tappeto. Meno drasticamente: già in partenza la spinta al federalismo fu infinitamente più debole di quella unificatrice.

Fin quando gli eserciti di Napoleone non vennero a metterla in subbuglio la Germania era stata il cuore del vecchio Sacro romano impero. Che era grosso modo tutto un assetto proto-federale. Il cui lascito istituzionale e simbolico non poteva essere insignificante. I tedeschi volevano un *Kaiser* – ci aveva già provato il Parlamento di Francoforte, che aveva offerto la corona imperiale al re di Prussia – e non un re, perché i re ce li avevano già. E quindi c'era un mix di *institutional environment*, di *infrastructural capacity*, ma anche di cultura, più che propizio a una soluzione federalista. In Italia tutto questo mancava, a cominciare dalla cultura federalista. Anzi, l'idea di farne una federazione era fragilissima, perché, a ben guardare, non vi fu alcun realistico moto federale.

Non possiamo negare che negli anni risorgimentali di federalismo si parlasse parecchio: Balbo, Gioberti, Ferrari, Cattaneo, lo stesso Cavour. Se non che: Gioberti aveva immaginato una confederazione retta dal Papa, ma era, la sua, un'ipotesi realisticamente compromissoria, un escamotage per accelerare il processo, e niente più. Dopo la delusione del '48 l'abate non per caso si convertirà all'unità. Il Gran Conte se n'era tornato da Plombières avendo disegnato una confederazione italiana: un pezzo ai Savoia, uno ai Bonaparte, uno ai Borboni, uno a Luciano Murat e un sostanzioso contentino a Sua Santità. Ma la sua disponibilità a negoziare una confederazione era strumentale. La sua priorità era allargare i domini del re di Sardegna edificando entro nuovi confini un regno unitario. Ben sapeva che i francesi tenevano moltissimo al Papa e non avrebbe mai immaginato il disfacimento del Regno delle due Sicilie. Quanto al federalista *par excellence*, che era Carlo Cattaneo, si trattava di uno straordinario idealista, di un democratico in anticipo sui

tempi, di un intellettuale imbevuto di cultura scientifica, che vagheggiava la rivoluzione industriale. Ma il suo progetto di federalismo anzitutto municipale, varrà ricordarlo, non entrò mai davvero nell'agenda politica, tant'è che preferì esiliarsi a Lugano e rinunciare ad ogni impegno politico nel nuovo stato, sebbene fosse stato eletto al nuovo Parlamento nazionale.

Né nutrivano sentimenti federalisti le classi dirigenti locali, governate da sovrani stranieri, magari desiderosi d'imporre regole più severe. Così, se nell'unità i ceti imprenditoriali e intellettuali modernizzanti del centro-nord vedevano un'opportunità di crescita, e se nel Mezzogiorno (dove erano assai più ristretti, ma nient'affatto inesistenti) vi scorgevano un'opportunità per contrastare l'oscurantismo e i privilegi dei ceti conservatori, questi ultimi a loro volta non furono motivo di gran resistenza, come suppone Zibblatt. La nobiltà papalina si divise: quella nera si trincerò attorno al Papa-re, ma una parte preferì il compromesso. La grande proprietà fondiaria siciliana si era più volte ribellata – trovandovi motivo per definirsi «liberale» – ai tentativi, talora anche vigorosi, dei Borboni d'introdurre riforme amministrative sulla scia di quelle francesi, e sperava invece in un potere più remoto e meno esigente, così come i ceti dirigenti napoletani – dalle classi proprietarie ai ceti burocratici – non esiteranno a soccorrere i vincitori. Rari sono gli esempi di lealismo borbonico, mentre il brigantaggio meridionale fu una reazione delle classi popolari ad un nuovo potere nient'affatto generoso e lungimirante. Com'è noto, Burocrati ed ufficiali piemontesi non erano troppo predisposti ad intendere un mondo tanto diverso dal loro – e tanto pittorescamente rappresentato (si veda il bel libro di Moe) – e si spinsero a Sud con atteggiamenti da colonizzatori, cominciando con il dimostrarsi spietati con gli sfortunati quadri dell'esercito sconfitto. Ma il nuovo stato pur tuttavia prometteva alle élite meridionali e ai ceti intermedi una *chance* di mobilità sociale e economica, che li sottraesse al ristagno, salvaguardando, se vi avessero aderito, il loro potere in sede locale.

I notabili tradizionali si riconvertirono così prontamente ed entrarono anzi con entusiasmo nell'agone elettorale-parlamentare. La vicenda degli Uzeda di Francalanza, narrata da De Roberto ne *I Viceré*, come quella di Tancredi Falconieri – e di Calogero Sedara – cui assistiamo nelle pagine de *Il Gattopardo*, hanno una spiegazione molto semplice: le vecchie classi dominanti, le nuove, i ceti colti scorgevano nell'unità una prospettiva alquanto più attraente della stanca prosecuzione del dominio borbonico. E a Roma e a Firenze le cose non andarono troppo diversamente. Quando Zibblatt distingue tra il Piemonte che premeva per l'unificazione, la Lombardia che lo sosteneva, e le Due Sicilie che si opponevano (gli altri si limitavano a resistere), fa torto alla realtà. Ad opporsi realmente erano solo le dinastie, ostili a una prospettiva federalista, che comunque le avrebbe messe presto fuori gioco. Le classi politicamente rilevanti oscillavano tra favore e attesa. Le masse, com'è ovvio, non contavano.

Non è neppure da sottovalutare il vigoroso sentimento unitario nutrito in molti ambienti, di cui *Le Confessioni di un italiano* costituiscono esemplare e appassionata rappresentazione letteraria. Capisco che di questi tempi pochi leggono Ippolito Nievo. Ma il suo libro contiene l'idea del un riscatto, morale anzitutto, di un popolo per secoli oppresso dalla dominazione straniera. Tolti i Savoia, da quando il baricentro dei loro possedimenti s'era spostato di qua delle Alpi, stranieri erano gli Asburgo, stranieri i Borboni, straniero era a modo suo pure il Papa. Non fu un movente minore: anzi, in politica le motivazioni ideali in politica contano di più di quelle economiche o dei vincoli istituzionali. In Italia, pur se Ziblatt non vi presta troppa attenzione, c'era un'élite colta, animata non da meri calcoli di convenienza, ma da sentimenti profondi di «risorgimento», che ancor più decisamente preclusero la via federale.

Possiamo poi ragionare sulla possibilità che i piemontesi guidassero lo stato italiano unitario con criteri e metodi diversi. Non erano pronti ad assumersi la responsabilità di governare tutta la penisola, né erano culturalmente attrezzati per farlo: per questo peccarono di rozzezza, inimicandosi, malgrado l'adesione iniziale, le popolazioni meridionali, che da sempre avevano convissuto col brigantaggio, ravvivandolo con le loro brutalità militaresche. Il regionalismo di Minghetti sarebbe stato forse più conveniente del rigido regime prefettizio, che il regno sardo aveva ereditato dalla parentesi napoleonica e che esportò in tutta Italia. Ma anche l'immagine del centralismo va abbondantemente sfumata.

Severo sul piano delle norme, la ricerca storica più recente ha ampiamente dimostrato come il centralismo burocratico e normativo dell'Italia unita concedesse larghissimo spazio alle classi dirigenti locali – le quali peraltro anche a Sud fornirono spesso prove di capacità d'innovazione – rinunciando a cancellare il municipalismo e le reti clientelari che avevano finora sorretto la convivenza civile: tale oscillazione tra rigorismi e compromessi (da cui il fiorire della mafia descritto da Franchetti) fu probabilmente una mossa necessaria e non del tutto consapevole, ma ciò malgrado riuscita, anche se gravida d'inconvenienti. Specularmente del resto il federalismo in Germania fu subito bilanciato da una possente pressione uniformatrice espressa dal nuovo centro dell'Impero.

Queste considerazioni non inficiano i pregi del libro di Ziblatt, che vanno oltre la domanda: quale fattore fu prioritario? *Le querelle* metodologiche sono spesso insignificanti e stucchevoli. C'è da apprezzare piuttosto che Ziblatt si sia misurato con una bibliografia imponente mostrando con essa apprezzabile dimestichezza. Il che fa peraltro risaltare qualche piccola falla, che avrebbe dovuto risparmiarsi. I Medici di Napoli furono al più un ramo secondario della famiglia fiorentina senza eccessiva rilevanza storica. Chi ebbe vera rilevanza fu semmai Luigi de' Medici, che si veniva da quella famiglia, ma che fu soprattutto un *grand commis* dei sovrani napoletani – che rappresentò fra l'altro al

Congresso di Vienna – resosi invisibile tanto ai liberali quanto ai conservatori per il suo ambizioso tentativo di consolidare ed estendere le innovazioni amministrative introdotte dai francesi nel Mezzogiorno continentale e insulare. Del pari è inesatto affermare che lo sfortunato ultimo Borbone (figlio, ironia della storia, di una principessa sabauda) sia fuggito in Baviera nel '60. Se ne andò a Roma, dove soggiornò per circa un decennio, coltivando sogni di ritorno, trasferendosi poi a Parigi. Cacciato da Napoli aveva intanto condotto contro soverchianti forze piemontesi un'ultima strenua resistenza dagli spalti di Gaeta protrattasi fino a febbraio del '61. E lì quel che restava dell'esercito borbonico dimostrò non solo di non essere affatto l'«esercito di Franceschiello», ma anche, indirettamente, che a provocare la rovinosa caduta del Regno ben più che la sconfitta militare fu il repentino abbandono della monarchia da parte dei ceti dirigenti, che preferirono sottomettersi ai Savoia.

Alfio Mastropaolo

Quasi tutto quel che so adesso sul tema di questa opera non lo sapevo prima di mettermi a leggerla. Nel farlo, mi sono accorto con qualche imbarazzo di come fossero esili le mie conoscenze in materia, riducendosi quasi completamente, per quanto riguarda la vicenda italiana, ai miei ricordi liceali, e per quanto riguarda la vicenda tedesca a cose apprese *incidenter tantum* nel corso di letture su Marx, Simmel e, particolarmente, Weber. Inoltre, nel leggere e scrivere sullo stato, non ho mai espressamente e seriamente affrontato due temi centrali al libro di Ziblatt, il «momento nazionale» nella costruzione dello stato, e quell'aspetto fondamentale dell'impostazione data a esso che rappresenta la scelta tra stato unitario e stato federale.

Quindi nel leggere Ziblatt mi sono ritrovato a cavallo di una *steep learning curve*, e gliene sono grato. E questo per quanto riguarda non solo il contenuto, ma anche l'impostazione discorsiva del suo libro – in particolare la chiarezza con cui presenta i suoi concetti centrali (ad esempio, quelli relativi alla «capacità» dello stato, o alle componenti della sua struttura rispettivamente federale o unitaria) e li mette in rapporto con un discorso più spiccatamente empirico, a volte di natura narrativa, a volte fondato su dati quantitativi. Infine, il libro è scritto chiaramente e pianamente, forse con qualche ripetizione ma senza *longueurs*, e poggia su un apparato di documentazione e bibliografico esemplarmente ricco e variato. Per tutte queste ragioni, sono grato alla RISP di avermi offerto l'occasione di fare i conti con un'opera che, senza la richiesta di contribuire a questo simposio di recensioni, non avrei probabilmente incontrato.

La tesi di fondo di Ziblatt – esprimendola forse un po' semplicisticamente al fine di accentuarne la novità – è che nella costruzione di uno stato nazionale moderno, inteso a controllare politicamente una società complessa

e territorialmente ampia, una impostazione federale del rapporto tra centro e periferia non è o non dovrebbe essere, per così dire, intrinsecamente implausibile e artificiosa, e in quanto tale bisognosa di essere particolarmente giustificata dagli attori politici e spiegata dagli studiosi. C'è però naturalmente un'alternativa, quella centralistica, spesso considerata più ovvia; e la scelta tra le due impostazioni è al centro dell'intera opera. Questa asimmetria tra le due alternative risulta, tra l'altro, dal fatto che gli artefici di entrambe le operazioni storiche in discussione – l'unificazione politica prima dell'Italia e poi della Germania – avevano in mente *ab initio* la soluzione federalistica. Ma questa finì col realizzarsi solo nel secondo caso. Perché?

Assumiamo che, come è stato vero in entrambi i casi, nell'ambito di una potenziale entità nazionale esistano vari centri politici potenzialmente in competizione, ma uno di questo (il Piemonte in un caso, la Prussia nell'altro) sia particolarmente disposto a e capace di prevalere sugli altri centri politici. La questione è: una volta che quel centro abbia prevalso e sottratto agli altri la propria totale autonomia, è possibile malgrado questo che quei centri siano e rimangano sufficientemente radicati, sufficientemente ben strutturati, ciascuno nel proprio territorio, da poter costituire articolazioni *relativamente* autonome del nuovo stato nazionale? È possibile che quei centri, ora divenuti periferici, continuando ad operare, entro la nuova e più ampia unità, in base alle facoltà politico-amministrative loro proprie, ciascuno nella propria regione, diano un valido contributo al funzionamento del «centro centrale», per così dire, sostenendo le sue attività di estrazione di risorse, di regolazione sociale, di difesa degli interessi nazionali?

Ziblatt argomenta, sostanzialmente, che la scelta propria dell'unificazione tedesca ha favorito un assetto federale, e quella dell'unificazione italiana un assetto unitario, perché la Prussia poteva rispondere positivamente a quella domanda, e il Piemonte non poteva, in quanto gli stati italiani pre-unitari erano strutturalmente troppo deboli. Con questa risposta relativizza notevolmente la portata – o forse addirittura la credibilità – di risposte diverse, che solitamente riconducano la differenza tra le scelte, invece, ai rapporti di potenza militare tra i centri politici coinvolti, alle esigenze e potenzialità delle rispettive economie nazionali, a preferenze ideologiche o a tradizioni culturali.

Trovo questo discorso sostanzialmente convincente, ma ho qualche riserva da esprimere. Per quanto riguarda la Germania, mi sembra compatibile con due considerazioni che Ziblatt non fa, o quando meno non fa espressamente. In primo luogo, nel processo di unificazione la scelta prussiana per la negoziazione (*Verhandlung*) come modalità fondamentale dei rapporti con gli altri stati germanici era resa plausibile *anche* dal fatto che la recente storia tedesca aveva già visto qualcosa come una *step-wise progression* verso l'unità, in successivi esperimenti confederali e soprattutto nello *Zollverein* (l'Unione doganale del 1834). Il ricorso alla *Verhandlung* aveva quindi precedenti pro-

banti, con esiti di natura tale da rendere implausibile la preferenza per una soluzione centralistica al momento, successivamente, della costruzione del Reich.

In secondo luogo, una remora a quella preferenza, e una scelta invece rispettosa dell'autonomia dei centri politici regionali, possono forse esser ricondotte al fatto (ammesso che *sia* un fatto – e non mi si chieda di dimostrarlo) che da qualche tempo la Germania si considerava una *Kulturnation*, e in quanto tale non richiedeva che la dimensione appunto culturale dell'unificazione dovesse esprimersi attraverso la sovrapposizione di nuovi valori e intendimenti culturali, la condivisione forzatamente indotta di modelli e simboli linguistici, estetici, scientifici, intellettuali, morali, di identità nazionale, e la messa in subordine (o addirittura la repressione) di quelli regionali e vernacoli.

A mio parere, né la prima né la seconda considerazione si applicano al caso italiano. Per quanto riguarda questo, la mia riserva più (diciamo così) risentita riguarda la totale mancanza di consapevolezza, da parte di Ziblatt, delle particolarità qualitative e quantitative della questione religiosa. Nel suo discorso la Chiesa cattolica appare esclusivamente come padrona politica dei territori pontifici. Ziblatt la caratterizza come «formidabile», ma non dà conto delle ragioni per cui lo era, e che non avevano più che tanto a che vedere con quel particolare aspetto della sua presenza, quella dimensione (quindi) della sua ostilità verso una impostazione negoziale, e quindi federalista, dell'unificazione nazionale. Ovvero, le ragioni per quella ostilità possono aver avuto molto a che vedere con la minaccia ai possedimenti pontifici, al suo potere temporale e quindi economico – ma il modo di esprimere e giustificare tale ostilità, il suo impatto sull'opinione pubblica italiana e straniera, andavano ben al di là delle lamentele di un proprietario fondiario vittima di una confisca. Chi l'ha mai sentiti i dinasti lorenesi spossessati del Granducato di Toscana (tra parentesi, *non* i Medici, come risulta dall'unico svarione storico che io abbia trovato in questo libro) protestare per lo *stupro* subito, o fare appello all'indignazione e alla lealtà di milioni e milioni di seguaci in tutto il mondo?

In qualche misura, forse (vedete quanto cautamente mi esprimo) fu proprio perché la Santa Sede poteva prima opporsi e poi protestare nel nome della Chiesa cattolica, apostolica, romana, e del primato di Pietro, che la piemontese *conquista regia* (bella espressione un po' arcaica, che Ziblatt probabilmente conosce e che avrebbe potuto a rievocare) ebbe una risonanza e trovò una resistenza ben al di là dei confini dei possedimenti che aveva sottratto al successore di Pietro. E forse anche questo servì a mettere fuori gioco, malgrado la sorpresa e il rammarico di molti fautori e protagonisti dell'unificazione italiana, una soluzione federalistica.

Dopo il 20 settembre 1870, Mommsen disse, suppergiù, che non si va a Roma senza un'idea universale; e forse – ma sto ipotizzando – non si riferiva soltanto al ruolo universale svolto per alcuni secoli dalla Roma imperiale, ma anche a quello alquanto più durevole della Roma papale, e al vuoto che questa

poteva lasciare. Ma se vale questa ipotesi, si potrebbe anche dire che di fronte a un universalismo arrabbiato il Piemonte non poteva scendere a patti nella misura che avrebbe implicato una soluzione federalistica; questa non sarebbe riuscita a neutralizzare una resistenza e una condanna che trovavano una eco in strati vastissimi dell'opinione in tutto il paese, tramite un'organizzazione ecclesiastica fortemente centralizzata e attiva in tutto il paese.

Si può anzi notare che la situazione tedesca era, anche su questo punto, diversissima. La tradizione della *Landeskirche*, anzi delle *Landeskirchen*, cioè l'articolazione a livello statale dei vertici delle chiese luterane, ne saldava gli apparati alle dinastie e alle classi politiche regionali, e forse anche per questo rendeva gli stati federati più capaci di operare efficacemente come tramite tra il nuovo Reich e la popolazione tedesca nel suo insieme. Per contro, fu proprio nel confronto con l'apparato ecclesiastico cattolico che Bismarck ingaggiò un *Kulturkampf* in cui è difficile discernere quella componente federalistica, quella disposizione alla *Verhandlung* di cui aveva dato prova nel trattare con gli stati tedeschi.

Oppure si potrebbe dire che in Germania gli stati avevano superato, sia pure con quella peculiare forma di *establishment* ecclesiastico che la *Landeskirche* rappresenta, quella crisi di secolarizzazione in cui qualcuno ha visto un aspetto costitutivo della modernizzazione politica e che invece in Italia era ancora ben lungi dall'essere superata (e forse lo è tuttora!). Ma francamente Ziblatt dà l'impressione di non essere interessato a questa dimensione dello *state building* e della formazione della cultura politica nazionale, e devo dire che questa non mi sembra una mancanza da poco.

Ma neanche una mancanza tale da togliere seriamente peso a quel che mi sembra un contributo alla letteratura sia storica che politologica di prim'ordine, dal quale comunque – come ho detto all'inizio – ho imparato moltissimo.

Gianfranco Poggi

Il perché dell'assenza di federalismo in Italia: una risposta ai miei critici

di Daniel Ziblatt

1. Introduzione

Rispondere a critici autorevoli quali Maurizio Cotta, Alfio Mastropaolo e Gianfranco Poggi è molto gratificante. Le loro osservazioni confermano la mia convinzione che un approccio storico-comparato allo studio dello sviluppo politico dell'Europa sia utile in quanto fonte di dibattito su temi di rilevanza contemporanea e che debba avere un ruolo centrale nella nostra disciplina.

Questi studiosi hanno sollevato critiche rilevanti a *Structuring the State*, ma pare che ci sia un consenso sostanziale sulla premessa del ragionamento alla base del libro. I loro commenti, che riflettono la ricchezza e la diversità dei rispettivi campi di studio, dimostrano anche la leggera impertinenza che devono avere gli studiosi che si addentrano nella specializzazione della ricerca storico-comparata nell'ambito delle scienze sociali. Questo tipo di lavoro deve soddisfare criteri rischiosamente alti dal momento che si rivolge a un pubblico molteplice: oltre a porsi una domanda rilevante per i colleghi di sociologia, lo studioso di scienze storico-sociali comparate deve anche avere una profonda conoscenza dei dettagli di *almeno* due esperienze nazionali, addentrandosi nel campo di studio di competenza di studiosi che conoscono un paese particolarmente bene. Inoltre, bisogna essere metodologicamente rigorosi e dediti alla raccolta sistematica di dati. E forse – e questa è la sfida principale, una volta oltrepassati i confini (prendendo in prestito il termine usato da Hirschman)¹ – ci si può imbattere in risultati innovativi dal punto di vista teorico, gettando nuova luce sui casi in esame e mettendo così in discussione certezze condivise.

È facile capire che tali studiosi provochino forti resistenze, specialmente se sollevano domande che non sono state affrontate sistematicamente dalla storiografia tradizionale che ha permesso il consolidarsi nel tempo di teorie ormai convenzionali. Nelle pagine che seguono darò risposta a tre domande sollevate dai ponderati commenti dei colleghi che hanno letto *Structuring the State*: 1) perché comparare le esperienze di unificazione nazionale tedesca e italiana? 2) come si dovrebbero trattare i dati che sostengono o, al contrario, mettono in discussione il ragionamento che ho avanzato? 3) come si possono generalizzare i risultati di una ricerca su casi nazionali apparentemente «unic» che sembrano sempre eccezionali? Considerando le critiche al libro che

¹ A. Hirschman, *Essays in Trespassing*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.

riguardano tali tre aree, questa replica fornisce anche elementi a sostegno dell'approccio storico-comparato allo studio dei più importanti problemi politici.

2. Perché comparare l'unificazione tedesca e quella italiana?

Per quale motivo si dovrebbero comparare le esperienze di unificazione nazionale italiana e tedesca nel diciannovesimo secolo? Come notano tutti i commentatori, questo è un terreno ampiamente inesplorato dagli studiosi di scienza politica. L'obiettivo precisato dal libro è quello di porre un interrogativo relativamente semplice, che potrebbe avere implicazioni teoriche più ampie e che si costruisce su di un problema storico: perché, nonostante tante somiglianze tra i rispettivi processi di unificazione nazionale, in Germania è stato adottato un modello statale federale, mentre in Italia è emersa una struttura unitaria? Il quesito è importante, a mio parere, in quanto ci permette di comprendere alcune differenze specifiche tra Germania e Italia e mette in luce il modo in cui vengono create due forme prevalenti di organizzazione statale. Nella sua critica, Mastropaolo sospetta che tale quesito contenga ulteriori obiettivi nascosti. Egli sostiene che io abbia un «pregiudizio federalista» che condividerei con una certa «parte politica» in Italia. Effettivamente, per mostrare l'importanza del libro per il dibattito contemporaneo, le note a piè di pagina del primo capitolo citano diversi studiosi di scienze politiche con inclinazioni empiriche che indagano le conseguenze del federalismo. Ma il fatto che la tesi del libro generi un'affermazione tanto polemica mi lascia perplesso, dato che il libro concentra l'attenzione sull'Europa del diciannovesimo secolo. Mastropaolo scrive: «Suvvia, dove sta scritto che il federalismo è meglio e il centralismo peggio?». Questa domanda lascia ancora più perplessi perché da nessuna parte in *questo* libro è stato scritto da *questo* autore che il federalismo sia meglio e il centralismo peggio. Al contrario, la tesi, lo sviluppo e le prove offerte nel libro evitano specificamente di dire alcunché a proposito delle conseguenze create da strutture federali e unitarie. Il quesito centrale del lavoro riguarda le *cause* delle differenze tra le strutture statuali nell'Italia e nella Germania in particolare nel diciannovesimo secolo.

Ma, per tale scopo, è utile la comparazione? La tesi principale del mio studio mette in luce due modelli molto diversi di costruzione dello stato pre-nazionale e, di conseguenza, due processi diversi di unificazione nazionale in gruppi di stati altrimenti alquanto simili. Nel contesto italiano, gli stati minori al di fuori del centro politico che avrebbe costruito lo stato nazionale erano fragili, assolutisti e deboli dal punto di vista delle infrastrutture. Nonostante i progetti e i tentativi di fare in modo che tali stati minori potessero costituire

la base di una confederazione italiana, questi finirono per implodere e dissolversi nel processo di unificazione nazionale che portò a un modello di stato unitario². Nelle zone dell'Europa che facevano parte della Germania gli stati minori al di fuori del centro politico erano stati parlamentari e costituzionali in erba, con strutture amministrative robuste. Qui, nonostante l'esistenza di proposte per l'annessione diretta di tutta la Germania al centro politico, erano già poste le premesse del federalismo, aprendo una strada relativamente «negoziata» per la formazione dello stato-nazione. In breve, è stata la forza istituzionale, piuttosto che la debolezza, a produrre il federalismo. È rischioso addentrarsi in un campo di studio relativamente inesplorato perché implica che ci si inoltri nel terreno scivoloso di credenze consolidate. Mastropaolo sostiene che io abbia architettato un problema di ricerca che in realtà non esiste, in quanto era storicamente inevitabile che la Germania e l'Italia prendessero strade diverse. Una sola causa, che risale al Sacro Romano Impero, sembrerebbe spiegare le differenze tra l'Italia e la Germania: Mastropaolo ci spiega che è la «cultura federalista». Null'altro? No dice Mastropaolo, perché la possibilità di un'Italia federale «non fu mai seriamente sul tappeto». Perché, continua, «in politica le motivazioni ideali contano di più di quelle economiche o dei vincoli istituzionali». E dove vanno a finire tutte le prove verificabili (che ho riportato nel libro) che aggiungerebbero sfumature importanti a un'affermazione così perentoria? Mastropaolo sembra accettare la tesi centrale del libro, ma ne respinge la dimostrazione in quanto «fa torto alla realtà». Egli mi suggerisce, invece, di andarmi a leggere romanzi importanti, quali *I Viceré* e *Il Gattopardo*.

È questo il modo di concludere una discussione scientifica? Non ci sono altri modi per valutare la validità delle prove? Come si dovrebbe accertare se le prove addotte nel libro siano effettivamente di sostegno al ragionamento avanzato o se confermino, invece, ragionamenti opposti? I toni accesi del dibattito suggeriscono che la posta in gioco sia alta e che ci possano essere valide ragioni per paragonare Germania e Italia. L'ultimo insieme di domande suggerisce che si debba trovare una strada migliore per proseguire il discorso.

3. Valutare le prove: il piano della ricerca storica

Uno degli obiettivi del programma di ricerca storico-comparata è lo sviluppo di soluzioni metodologiche all'impresa di valutare i relativi meriti delle teorie

² Per i dati che mostrano le proposte confederative pre-nazionali in Italia, si veda *Structuring the State*, p. 67; per i dati relativi al tentativo di Cavour di stabilire legami diplomatici con altri stati italiani «seguendo il modello tedesco», si veda *Structuring the State*, pp. 92-94.

già esistenti. Piuttosto che fare conto sull'eventualità che i critici abbiano trovato «lineare» o «convincente» «il ragionamento» alla base di un lavoro di ricerca, possiamo considerare la relazione tra un ragionamento e le prove portate a sostegno. Nella documentazione sulla ricerca storico-comparata, si possono individuare due tecniche principali. La prima consiste nel valutare la corrispondenza tra cause e conseguenze comparando casi diversi; la seconda nell'esplorare il processo attraverso il quale risultati sono raggiunti come fonte di osservazioni per valutare l'importanza relativa di argomentazioni teoriche in competizione tra loro³. Il disegno di ricerca, i dati quantitativi e le prove discorsive forniti in *Structuring the State* usano queste due tecniche per le tre spiegazioni principali fornite dalla documentazione politologica sulle origini del federalismo, ovvero l'ideologia, il potere militare e la cultura nazionale. Dopo aver indicato i limiti della capacità di ciascuna delle argomentazioni avanzate per spiegare i risultati opposti raggiunti in Germania e in Italia, il libro avanza una quarta spiegazione, che sottolinea la capacità infra-strutturale delle unità statali esistenti.

Ma queste teorie non sono state sufficientemente respinte? Nella sua sollecita e generosa critica Poggi sostiene che il libro, seppur ampiamente convincente, non considera *tutte* le versioni esistenti di queste spiegazioni e indica tre teorie ideologiche e culturali del federalismo che potrebbero avere rilevanza nei casi italiano e tedesco. In entrambi i casi, le argomentazioni alternative si concentrano su due variabili – l'ideologia e la cultura – e il quesito implicito, anche se irrisolto, è il medesimo: quali criteri dovremmo usare per decidere se teorie contrastanti sono sufficientemente messe in discussione dalle prove trovate?

Possiamo cominciare da Poggi, che considera l'*ideologia* come un fattore. Egli sostiene, a ragione, che diversamente da quanto è avvenuto in Italia, in Germania sia esistita una lunga tradizione ideologica e istituzionale di *Verhandlung* (negoziazione) tra gli stati pre-esistenti, come si può vedere nella Confederazione tedesca post-1815 e nel Zollverein del 1834. Questa tradizione ha fornito quelli che Poggi chiama giustamente i «precedenti» del federalismo tedesco. Naturalmente, questi «precedenti» erano assenti nell'Italia dello stesso periodo. Questa argomentazione fornisce una spiegazione alternativa del diverso destino del federalismo in Germania e in Italia che viene trascurata dal libro? In realtà, il libro pone lo stesso quesito alle pp. 10-11 (capitolo 1). Ma, come detto anche nel libro, la spiegazione del federalismo basata sulla presenza o l'assenza di una tradizione di *Verhandlung*, se si considerano le esperienze tedesca e italiana di costruzione dello stato l'una accanto all'altra,

³ Si veda J. Mahoney e D. Rueschemeyer (a cura di), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

appare subito concettualmente problematica. L'interrogativo inevitabile e fondamentale che sorge è il seguente: perché tali «precedenti» erano possibili in Germania e non in Italia, specialmente se si considera che nel corso del diciannovesimo secolo in Italia sono stati fatti ripetuti tentativi per creare un'unione doganale o una confederazione di stati italiani basata esplicitamente sul modello tedesco⁴? *Structuring the State* propone una risposta a questa domanda, che richiama l'importante lavoro empirico di James Fearon sui conflitti internazionali. Secondo il resoconto fornito da Fearon, gli stati parlamentari (quali erano gli stati tedeschi ma non italiani) hanno maggiori probabilità di optare per una cooperazione internazionale rispetto agli stati autocratici⁵. I «mattoni» istituzionali che hanno finito per rendere il federalismo possibile in Germania diversamente che in Italia (stati istituzionalmente diversificati e parlamentari) hanno anche reso la struttura confederale che era un *precursore* del federalismo plausibile in Germania che in Italia. In breve, mentre concordo sul fatto che le tradizioni ideologiche e istituzionali di *Verhandlung* siano state caratteristiche importanti del federalismo tedesco, sosterrrei che questo fattore è così prossimo dal punto di vista causale al risultato spiegato che richiede anch'esso una spiegazione.

Inoltre, sempre facendo riferimento all'ideologia, Mastropaolo suggerisce una forte argomentazione alternativa. Egli è d'accordo con l'analisi presentata nel libro secondo la quale i sentimenti federalisti erano più forti e prevalenti in Italia (e in Germania) rispetto a quanto si pensi normalmente, suggerendo così i limiti di un ragionamento ideologico sulle origini del federalismo. Ma egli sostiene, giustamente, che *Structuring the State* «sottovaluti» quanto «vigorosi» fossero i sentimenti favorevoli allo stato unitario diffusi in diversi ambienti dell'Italia prima dell'unificazione. Dopo tutto, la presenza di un forte sentimento unitario pre-unificazione potrebbe forse spiegare la sconfitta del federalismo in Italia? Di nuovo, la prospettiva storico-comparata si dimostra particolarmente utile per studiare il modo in cui gli avvenimenti si sono effettivamente succeduti nel tempo in più di un caso nazionale. Se non dobbiamo sottovalutare la forza del sentimento «unitario» in Italia, non dobbiamo farlo nemmeno per la Germania. Una componente notevole del sentimento unitario fu individuata tra influenti intellettuali nazionalisti liberali negli anni precedenti all'unificazione. Figure importanti come Heinrich Treitschke e giuristi in vista avanzarono proposte di strutture più unitarie per la Germania e un teorico, Max Duncker, propose addirittura strutture costituzionali che furono rifiutate da Bismark, in quanto «troppo unitarie», come

⁴ Si veda *Structuring the State*, p. 67 e pp. 92-95.

⁵ J. Fearon, *Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes*, in «American Political Science Review», 88, 3, 1994, pp. 577-592.

Bismark stesso le definì⁶. Allo stesso modo, in diversi suoi lavori, compreso *Cavour: Der Wegbreiter der Neuen Italiens*, Treitschke nota con invidia la facilità con cui fu costruito lo stato nazionale unitario in Italia. Sia Duncker che Treitschke erano rappresentanti dell'influente visione nazionalista liberale tedesca tendente al conservatorismo che considerava il centralismo francese come modello da imitare. Questa visione non venne meno dopo l'unificazione e, negli anni successivi all'unificazione, costituì una fonte di legislazione nazionale integrativa.

Dunque non ha importanza analitica chiedersi se ci fosse un forte sentimento unitario in Italia (non c'è dubbio che c'era), ma è piuttosto utile chiedersi perché il federalismo abbia trionfato solo in Germania, se in entrambi i casi l'ideologia rappresentava un misto di disegni federalisti e unitari. Il proposito della comparazione tra Germania e Italia non è quello di sottovalutare a priori l'importanza delle idee, ma solo quello di provare a stabilire a quali condizioni queste ultime diano effettivamente forma ai risultati istituzionali. Una conclusione centrale di *Structuring the State* riguarda il fatto che leader politici armati di idee forti non sono in grado di modellare completamente la loro realtà secondo il loro modo di vedere. In breve, persino i grandi *leader* politici sono vincolati dalle realtà istituzionali.

Infine, per quanto riguarda spiegazioni alternative basate sull'importanza della *cultura*, Poggi nota giustamente il fatto che il libro non considera due ipotesi culturali importanti. La prima è che il controllo della Germania sulle parti che la costituivano derivava dal «fatto», secondo Poggi, che la Germania era una *Kulturnation* e non «richiedeva» l'unificazione forzata che fu richiesta in Italia. La seconda ipotesi culturale suggerita da Poggi è, in realtà, opposta alla prima: il federalismo tedesco era un prodotto della frammentazione religiosa in Germania, mentre la struttura unitaria dell'Italia rifletteva la lotta del Piemonte con la Chiesa cattolica e gli stati papali. Il fatto che entrambe le ipotesi culturali sono così plausibili dovrebbe far riflettere, possibilmente individuando i limiti concettuali e teorici che le contraddistinguono. Quali sono questi limiti? In primo luogo, non è certo affatto che la Germania fosse una *Kulturnation* o che lo fosse di più – dell'Italia durante la sua fondazione⁷. Come ha evidenziato di recente anche la storiografia tedesca, la stessa nozione di *Kulturvolk* ebbe ampia circolazione al di fuori dell'ambito di ferventi e utopici nazionalisti solo *dopo* il 1871, quando antropologi tedeschi utilizza-

⁶ Si veda *Structuring the State*, pp. 133-135.

⁷ Le prove più schiaccianti che l'idea di *Kulturnation* fosse un'arma politica controversa piuttosto che una descrizione accurata della realtà empirica si trova nel *Kulturkampf* (nome non casuale) dello stesso Bismark per stabilizzare e assicurare il nuovo fragile regime laddove le forze anti-unificazione erano ancora attive. Per una discussione della fragilità del nuovo regime, si veda T. Nipperdey, *Deutsche Geschichte*, 1866-1918, Bd. 2, pp. 23-24.

rono le vecchie idee sviluppate da Herder sulla distinzione tra il *Kulturvolk* civilizzato d'Europa e l'incivile *Naturvolk* che costituivano la materia dei loro studi «scientifici»⁸. Attribuire troppo valore a questo concetto controverso è storicamente anacronistico.

Ma, anche se la premessa di questo ragionamento fosse corretta, non è chiaro perché e come l'omogeneità culturale di una *Kulturnation* darebbe vita ad un modello federale di stato. Si può certamente costruire una logica causale che a prima vista risulti convincente, secondo la quale, per esempio, in Germania un più forte sentimento di appartenenza alla nazione abbia permesso una forma più fluida di governo federale, mentre in Italia l'assenza di una *Kultur* «abbia richiesto» l'unione forzata della struttura unitaria italiana. Ma è interessante notare che, se la storia fosse andata in modo diverso – se, per esempio, la Germania fosse stata creata come uno stato unitario e l'Italia come uno stato federale, si potrebbe usare in modo agevole e convincente la tesi della *Kulturnation* per spiegare proprio il risultato opposto: la Germania, come *Kulturnation* culturalmente omogenea e compatta, «richiedeva» uno stato unitario egualmente compatto, mentre l'unica struttura statale che avrebbe tenuto insieme l'Italia culturalmente eterogenea sarebbe stato un federalismo fluido. Si noti con quanta facilità si possa usare la stessa argomentazione per spiegare due risultati opposti: ciò mette in luce il problema della non-falsificabilità di questo ragionamento.

Il punto più generale è il seguente: le argomentazioni che utilizzano l'eterogeneità culturale o religiosa come spiegazioni delle forme di governo tendono a giocare liberamente con i concetti e a utilizzare la logica e il linguaggio della «necessità funzionale» (ovvero l'idea che le forme statali sono create con quella data forma perché «volute» e «richieste»). Tale ragionamento funzionalista ha un vago sapore di indeterminismo. Il semplice fatto che un'istituzione sia «considerata necessaria» non significa che essa verrà creata. Piuttosto, come ci insegna il caso della creazione del federalismo, la *domanda* di federalismo non trova risposta a meno che non ci sia un'*offerta* di strutture istituzionali «altamente organizzate».

Infine, cosa forse più importante, anche se la logica causale dell'argomentazione fosse convincente, i dati storici concreti sullo sviluppo degli eventi non sostengono l'idea che la religione sia stata decisiva. La corrispondenza di funzionari pubblici e di costituzionalisti risalente agli anni cruciali dell'unificazione che ci racconta delle negoziazioni, delle strategie e delle tattiche degli stessi costruttori dello stato non contiene richieste relative alla religione o alla cultura, come ci si aspetterebbe da una prospettiva culturale

⁸ Si veda la potente analisi di A. Zimmerman, *Anthropology and Antihumanism in Imperial Germany*, Chicago, University of Chicago Press, 2001.

basata sulla religione. Essa invece esprime un nervosismo politico volto a garantire il controllo monarchico sullo sviluppo degli eventi, la preoccupazione di ottenere accesso alle risorse fiscali, e un desiderio di assicurare il più possibile la continuità nelle strutture amministrative nei territori appena occupati⁹. La religione era così importante che i costruttori dello stato semplicemente non facevano riferimento ad essa nei loro scritti? Ancora una volta, con tale affermazione, si scivola velocemente nel dominio della non-falsificabilità. Invece, se prendiamo seriamente in considerazione l'idea che la corrispondenza segreta tra cruciali funzionari di stato sia un indicatore affidabile delle motivazioni e degli scopi strategici di tali funzionari di stato, ci troviamo di fronte al fatto che le preoccupazioni sulla *governance* occupano un posto fondamentale nei loro pensieri. In Germania, poiché erano già state costruite strutture di governo efficaci, il federalismo offriva la strada migliore per l'unificazione nazionale. In Italia, dove non c'erano strutture di governo efficaci a livello regionale, per le élite politiche era più sensato un modello unitario di governo.

In sintesi, comparando i due casi, cercando quindi di far corrispondere i risultati con le rispettive cause, e tracciando infine i processi che collegano le cause ai risultati, credo che *Structuring the State* segua la solida tradizione dell'analisi storico-comparata, che consiste in un approccio efficace sia per dare una valutazione delle teorie che per formulare una teoria innovativa. Infine, chiedendo di prestare attenzione al modo in cui si succedono gli eventi stessi, questo approccio ci ricorda che, se non prestiamo attenzione ai dettagli delle modalità in cui si sviluppano i sistemi statali, ci sfuggiranno le ragioni per cui gli stati si sviluppano in modi così diversi.

4. Usare l'analisi storico-comparata per sostenere un dato argomento

Ciò detto, quanto è possibile generalizzare i risultati della ricerca? Nel suo commento Maurizio Cotta sembra convinto che *Structuring the State* spieghi in modo efficace i modelli divergenti di costruzione dello stato nell'Italia e nella Germania del diciannovesimo secolo. Egli si rammarica, però, per il fatto che le ultime cinque pagine del libro si sforzino di verificare la possibile applicazione del ragionamento centrale ad altri luoghi e tempi. La tecnica usata nelle ultime cinque pagine del libro per estendere e raffinare l'argomentazione è quella originalmente sviluppata da Charles Ragin, detta

⁹ Per quanto riguarda l'Italia, si vedano i dati analizzati in *Structuring the State*, pp. 103-105; sulla Germania, si vedano le pp. 124-126.

solitamente Analisi Comparata Qualitativa (ACQ)¹⁰. Il proposito è quello di verificare la validità di un ragionamento in un numero medio di casi, usando dati qualitativi laddove un'analisi quantitativa è impossibile, a causa della misura ridotta del campione.

Prima di rispondere direttamente alle preoccupazioni ragionevoli di Cotta, forse dovremmo chiederci: perché tentare di estendere un ragionamento applicandolo ad un contesto diverso? Che cosa si spera di ottenere? Non basta spiegare due casi esemplari di costruzione dello stato europeo? La risposta è semplice: dipende dallo scopo dello studioso. L'analisi di *Structuring the State* si sarebbe potuta fermare una volta esaminati e spiegati i due casi enigmatici dell'Italia e della Germania. Anche se l'ideologia e la cultura sono state rappresentate come fattori che hanno influito sulle motivazioni degli agenti politici, il libro ha stabilito una relazione causale tra la capacità istituzionale e il federalismo, dimostrando che persino capi di governo come Cavour e Bismark, ai quali sono normalmente attribuiti poteri di preveggenza e destrezza, sono stati influenzati dal contesto istituzionale in cui agivano. Questa conclusione, anche se interessante, non era sufficiente per i miei gusti di studioso di sociologia comparata.

Perché? In quanto specialista in sociologia comparata, io sono interessato sia a quella che generalmente si definisce la «validità interna» (che stabilisce l'esistenza di una relazione causale) che alla «validità esterna» (il grado con cui la relazione causale si estende ad un universo più ampio di casi). Perché preoccuparsi della validità esterna? Lo stesso atto della concettualizzazione richiede astrazione, in modo che concetti quali «capacità istituzionale», «federalismo» e «*governance* unitaria» forniscano almeno *implicitamente* delle affermazioni che riguardano un universo di casi più ampio. È fuorviante agire come se si stesse parlando unicamente della Germania e dell'Italia, usando allo stesso tempo concetti generali. Nel suo famoso *essay* sulla «*concept misformation*», Giovanni Sartori fornisce un'indicazione utile agli studiosi, invitandoli ad essere «pensatori consapevoli» e in questo modo mette in guardia contro il «*conceptual stretching*», sulla base del quale si ritiene che «l'estensione» di un concetto «aumenti» senza che «la sua connotazione diminuisca», dando vita in questo modo a concetti astratti che sono eccessivamente vaghi¹¹. La richiesta che viene sottolineata più raramente e che tuttavia ha una posizione egualmente centrale nell'invito ad essere «pensatori consapevoli», è quella di evitare il problema opposto,

¹⁰ C. Ragin, *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Berkeley, University of California Press, 1987.

¹¹ G. Sartori, *Concept Misformation in Comparative Politics*, in «*American Political Science Review*», 64, 4, 1970, pp. 1033-1053.

che egli chiama «perfezionismo logico», ovvero quando un eccesso di preoccupazione per l'accuratezza delle denotazioni genera una forma di paralisi che impedisce di dire qualunque cosa che vada al di là di un contesto molto ristretto e particolare. In breve, piuttosto che rimanere paralizzati e intrappolati nel contesto empirico in cui i risultati di uno studio «suggeriscono» solo *implicitamente* delle conclusioni più ampie, è utile chiedersi *esplicitamente* se e quanto un quadro interpretativo funzioni effettivamente in un insieme di casi più ampio.

Ma come si fa? Gli studiosi generalmente scelgono tra due modalità. Il primo approccio, il più comune, è quello di comparatisti che analizzano diversi casi e, generalmente in uno degli ultimi capitoli del libro, indagano il modo in cui le conclusioni del loro ragionamento si svilupperebbero in altri ulteriori casi. Questo approccio di per sé tende ad essere suggestivo e illustrativo piuttosto che sistematico. Un secondo approccio, usato più raramente, è quello di verificare un ragionamento prendendo in considerazione un numero più elevato di casi e confrontando una gamma di ipotesi in competizione tra loro. Definito «*nested analysis*» da uno studioso, questo approccio offre un'alternativa fruttuosa nei casi in cui il numero dei dati è piuttosto elevato e la portata di un ragionamento si applica veramente ad un numero sufficiente di casi che rendono possibili conclusioni di un certo peso¹². Ma che cosa dovrebbe fare uno studioso quando i dati utilizzati sono limitati, o situazione ancor più problematica, quando non c'è un numero sufficientemente ampio di casi per applicare la sua teoria?

Quest'ultima è la sfida a cui si tenta di dare risposta con le poche pagine finali di *Structuring the State* perseguendo una terza strategia (che viene usata raramente), che utilizza la metodologia dell'ACQ di Charles Ragin per studiare diciassette casi europei. Seppure simpatetico con questo sforzo di generalizzazione, Cotta solleva tre ragionevoli perplessità: il problema del *conceptual stretching*, il problema dell'insufficienza di prove dettagliate a sostegno del mio ragionamento e il problema che il ragionamento venga modificato alla luce di nuovi casi. In primo luogo, per quanto riguarda il *conceptual stretching*, Cotta solleva la questione della «comparabilità» di casi come il Belgio del 1831 o l'Olanda del 1814 «con i casi della Germania e dell'Italia». Egli, a ragione, indica che alcuni di questi casi sono stati creati prima dell'epoca del nazionalismo. È possibile comparare episodi di creazione dello stato prima e durante l'età del nazionalismo? Sicuramente sì, direi. Come ci dice Sartori, è possibile raggiungere il massimo dell'astrazione per comparare quelli che potremmo chiamare «momenti costituzionali» equivalenti da un punto di vista funzio-

¹² E. Lieberman, *Nested Analysis as a Mixed-Method Strategy for Comparative Research*, in «American Political Science Review», 99, 3, 2005, pp. 435-452.

nale, senza perdere in precisione chiedendosi che cosa abbia determinato la struttura della *governance* di ciascuna *polity* emersa in seguito alla stesura della sua prima costituzione¹³. Il momento costituzionale è coinciso con l'unificazione nazionale in Italia e in Germania, ma ciò si è verificato raramente nella storia politica europea. Codificare i casi nei termini dei rispettivi «momenti costituzionali» non risulta problematico, con l'unica eccezione della Gran Bretagna, di cui io discuto brevemente i dettagli nel libro¹⁴.

In secondo luogo, cosa dire della mancanza di dati sufficientemente dettagliati a riprova del mio ragionamento? Cotta correttamente nota che, diversamente dal resto del libro, in questo punto il modo in cui vengono codificate le variabili indipendenti è «schematico» e «rapido». Questo avviene per due motivi. Il primo è il fatto che il metodo ACQ richiede di codificare variabili indipendenti e dipendenti in modo dicotomico. Di conseguenza, le sfumature dei dati empirici vanno inevitabilmente perse. In secondo luogo, il proposito dell'analisi è quello di riassumere approssimativamente diciassette casi in un'unica «tabella della verità», per valutare la plausibilità dell'argomentazione. È vero che vengono omessi dei dati. Fornire in unico capitolo dati dettagliati come quelli raccolti sulla Germania e sull'Italia per analizzare un insieme di casi più ampio era sicuramente al di fuori della portata del libro. Il punto è che persino una revisione «schematica» del contesto più ampio rappresentato da diversi casi nazionali ci fornisce più informazioni di quelle che avremmo avuto se l'analisi si fosse semplicemente fermata ai due casi che costituiscono la parte centrale dello studio.

Che prove abbiamo per questa affermazione? Ironicamente, l'ultima critica di Cotta dà una risposta a questa domanda. Egli nota che «lo schema esplicativo che ne emerge diventa quindi un parto diverso dal resto del libro». In altre parole, se viene inserito in un contesto più ampio di casi nazionali, il ragionamento centrale del libro porta ad un raffinamento o, se possibile, ad un miglioramento. La comparazione di Italia e Germania, come ho detto, ha mantenuto l'«ideologia» come costante, lasciando dunque senza risposta il problema di cosa succede quando l'ideologia non viene considerata costante. Spingendo l'analisi per far fronte a quelli che Max Weber chiama «fatti scomodi» contenuti in un insieme di casi più grande di quello italiano e tedesco, dove mancava un'ideologia federale auto-definita come tale, scopriamo, come si afferma esplicitamente nell'ultimo capitolo, che il ragionamento necessita di un raffinamento, che un'ideologia del federalismo e una sviluppata capacità infrastrutturale sono *entrambe* necessarie (e congiuntamente sufficienti) per

¹³ Per un'ulteriore discussione su questo si veda D. Ziblatt, *The Federal Unitary Divide: Constitutional Moments and the Origins of State Structure in Europe*, in «Working Paper», Harvard University, Center for European Studies, 2006.

¹⁴ Anche a questo è stata data più attenzione in D. Ziblatt, *op.cit.*, 2006.

spiegare l'emergere del federalismo nello sviluppo politico europeo. In breve, il valore dell'ultimo capitolo sta nel fatto che abbiamo una teoria delle origini del federalismo più sviluppata e raffinata, che non contraddice l'analisi avanzata nel libro, ma che può spiegare qualcos'altro, oltre ai casi della Germania e dell'Italia. Io sarei d'accordo con Cotta riguardo al fatto che i risultati del libro non sono stati «sufficientemente discussi e spiegati», ma questo obiettivo riguarderà ricerche future, mie e di altri.

5. Conclusione

Questa mia replica ha voluto dimostrare che l'approccio storico-comparato adottato in *Structuring the State* può essere un modo particolarmente utile per chiarire i dubbi sollevati dai commenti di Cotta, Poggi e Mastropaolo. Inoltre, esaminando un episodio importante nella storia politica dell'Italia e della Germania in un'unica cornice comparativa, il libro solleva due punti importanti che riguardano il modo in cui pensare lo sviluppo politico e la storia.

In primo luogo, la storia costituzionale di nessun paese può definirsi eccezionale. Il potente mito di un particolare *Sonderweg* nazionale, che sia giapponese, tedesco, americano o italiano, può essere seducente. Ha scritto James Sheehan che, come l'idea di nazione ha conquistato la vita del *presente* del diciannovesimo secolo, allo stesso modo ha ottenuto anche «un trionfo concettuale sullo studio del passato»¹⁵. Ma un'obsoleta tradizione storiografica nata nel diciannovesimo secolo non dovrebbe distrarci dalle sfide comuni e spesso interconnesse che si impongono agli stati-nazione durante la loro creazione e sviluppo. Un obiettivo centrale del libro, e un pregio della scelta di considerare casi nazionali in una prospettiva comparata, sta nel fatto che ciò che non è noto diventa noto. E ciò che è noto, per contrasto, potrebbe iniziare a sembrare scomodamente irriconoscibile. In entrambi i casi, è solo muovendosi oltre i confini di quadri teorici e concettuali consolidati che si può imparare qualcosa di nuovo.

Allo stesso modo, una comparazione del modo in cui leader politici in due casi nazionali rispondono a problemi e sfide interconnessi fa sembrare ciò che era considerato «inevitabile» un po' più evitabile. Quando viene considerata una sola esperienza nazionale, si tende a presumere che risposte politiche univoche vengano imposte da «forze» inevitabili e imprescindibili. Due in particolare vengono spesso sottolineate: le forze internazionali della

¹⁵ Si veda J.J. Sheehan, *What is German History? Reflections on the Role of the Nation in German History and Historiography*, in «Journal of Modern History», 53, 1, 1981, p. 3.

guerra e del commercio, da una parte, e il «peso della storia», dall'altra. In entrambi i casi, con un'ottica ristretta su un unico paese, non risaltano i fattori legati ad eventi contingenti. Però quando si amplia la portata dell'analisi si può individuare la molteplicità e la diversità delle risposte a sfide comuni. Si può vedere che le azioni e le decisioni dei leader politici guidano i paesi, in modo spesso non intenzionale, su traiettorie molto diverse da ciò che i protagonisti di allora ritenevano probabile o possibile.

In sintesi, esaminare l'unificazione italiana e quella tedesca in una prospettiva comparata non significa sostenere la superiorità di uno dei due casi sull'altro oppure sostenere che una struttura statale sia meglio dell'altra. E non è neppure un atto di sconfinamento. Piuttosto, in questo modo si vogliono far notare le connessioni e gli aspetti in comune di casi nazionali trattati troppo spesso come discreti e unici. Lo scopo è quello di riconsiderare il modo in cui pensare quello che *pensavamo* fossero casi ben noti; di offrire un diverso modo di comprendere i problemi che *pensavamo* fossero già stati compresi. E, si spera, soprattutto, di suggerire nuove linee di indagine per la ricerca futura che altrimenti sarebbero rimaste nascoste.

(Traduzione di Daniela Sicurelli)