

Dall'amministrazione alla comunicazione. Profili di storia costituzionale europea*

Pierangelo Schiera

Mi sarebbe piaciuto intitolare questo mio intervento pressappoco così: *Die konstitutive Verfassungsmäßigkeit der Konstitution*. Un titolo che può essere detto solo in tedesco. In italiano infatti sarebbe qualcosa come *La costitutiva costituzionalità della Costituzione* e risulterebbe meno evocativo.

È proprio questa la principale ragione per cui da cinquant'anni mi occupo preferibilmente di storia costituzionale tedesca e "alla tedesca". Cinquant'anni fa, però, avrei tradotto quel titolo tedesco puntando su una differenziazione tra *Verfassung* e *Konstitution*, insistendo ovviamente sul carattere più materiale della prima e su quello più formale della seconda. Sarebbe venuta dunque una traduzione del tipo: *la costituzione in senso formale come elemento costitutivo della costituzione in senso materiale*. Ciò equivale abbastanza a quello che intendo anche oggi, ma non del tutto: perché allora io – e non solo io ma anche quei pochi che, direttamente o indirettamente, condividevano un interesse per la storia costituzionale – davamo un tono prevalentemente giuridico a quel "senso", intendendo per formale "giuridicamente formale" e riducendo al "materiale" tutto ciò che, pur partecipando intensamente alla vita costituzionale – cioè al funzionamento consapevole e registrato del sistema politico corrispondente – non era specificamente compreso (nel doppio senso contenutistico e procedurale) nella definizione formale della Carta costituzionale.

Mentre ora, dopo mezzo secolo di dibattito e di mio personale impegno sui diversi significati che si possono attribuire ai termini co-

* Si pubblica qui l'intervento all'*Internationales Graduiertenkolleg «Politische Kommunikation»*, Bologna, 11 settembre 2009. Il testo non è stato rielaborato e presenta quindi vantaggi e svantaggi di un pezzo seminariale.

stituzione, costituzionale e via dicendo, anche la distinzione tra formale e materiale si è molto sfumata, con una decisa preponderanza, direi, del “discorso” materiale su quello formale e con la conseguente maggiore elasticità che l’intera problematica è venuta assumendo, almeno per quanto riguarda i “campi” d’interesse di non esclusiva pertinenza giuridica o storico-giuridica.

Per quanto ci interessa oggi, gli spazi principali di allargamento del fenomeno – o anche se vogliamo del “fatto” – costituzional-materiale riguardano le due funzioni di comunicazione e di amministrazione. Lungo queste due linee condurrò le brevi riflessioni che seguono, chiarendo subito che tra le due linee non vi è un prima e un dopo, né un sopra e un sotto, né logico né cronologico, in quanto entrambe, nella loro congiunzione – come anche nella loro tensione – rappresentano, mi sembra, l’essenza stessa della forma politica storicamente espressa dall’Occidente moderno: cioè all’incirca dal 1000 in qua.

Il nostro viaggio si svolgerà dunque tra questi quattro indicatori: costituzione – politica – amministrazione – comunicazione. Come in un’addizione aritmetica, l’ordine dei fattori non modifica il risultato, il quale consisterà comunque nel tentativo di fissare lo specifico della vita in comune degli uomini nel contesto culturale occidentale, fino a oggi. Sarebbe comunque un bell’esercizio quello di provare a modificare l’ordine dei nostri fattori, per vedere l’effetto che fa: quali diversi scenari di quella vita in comune, cioè, possano sorgere a seconda dei punti di vista adottati, in base al termine di partenza – o di arrivo – che si vuole privilegiare. Ci si avvicinerrebbe in tal modo all’ideale di una storia costituzionale intesa come spina dorsale di una moderna scienza della cultura¹ o anche, come suggeriva circa cent’anni fa Otto Hintze, di una scienza della politica nel senso pieno del termine.

Per i nostri bisogni di oggi, converrà lasciare come ultimo fattore la comunicazione, che è ciò che più interessa a questo *Graduiertenkolleg*. Ma da dove iniziare? La via più classica è quella che parte dalla politica, poiché consente di indicare senza equivoci – per quanto mi riguarda, almeno – il segno più caratteristico della nostra storia: quella occidentale appena richiamata. La precisazione non è inutile, anche se banale, perché solo dalla più esatta e consapevole definizione delle problematiche e dei contesti di partenza dell’indagine – forse meglio della ricerca, della *Forschung*, come insistentemente dice il citato Oexle – quest’ultima può sperare di risultare attendibile. Con la conseguenza di mettere il dito sul punto cocente di una

¹ Cfr. O.G. OEXLE, *Geschichtswissenschaft im Zeichen des Historismus*, Göttingen 1996.

possibile fine o mutazione di questa “nostra” storia – ma quindi forse anche della storia tout-court – ammettendo l’ipotesi che alla globalizzazione potrebbe corrispondere proprio la fine della politica, intesa come finora è stata intesa. Proviamo a vedere perché.

A prescindere dalle origini greche e/o romane della politica, mi interessa di essa mettere in chiaro che si tratta essenzialmente, per me, di un’attività collettiva di uomini determinati allo scopo di ordinare la loro vita in società con mezzi umani, riconducibili, alla fin fine, all’uso della ragione e al dispiegamento di quella che è stata poi chiamata razionalità. Uso qui il termine società in senso generico, comprendente entrambe le sue varianti, quella calda e quella fredda, di *Gemeinschaft* e *Gesellschaft*, per indicare nella scelta voluta di una vita in comune organizzata su questa terra (sulla terra di ciascuna comunità o “corporazione”, cioè: il che vuol dire su un territorio) il salto di qualità che ha consentito a quegli uomini – sul piano culturale prima ancora che su quello istituzionale – di coltivare un preciso destino storico. Non voglio dire che questo sia il prodotto dell’Occidente; piuttosto, al contrario, direi che fu grazie a questo versante metodologico che l’Occidente si poté costituire: ecco il famoso *Nur im Okzident* di Max Weber (ossessivamente ricorrente in quelle brevi pagine meravigliose che furono forse il suo ultimo scritto e uscirono postume come *Vorwort* ai *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie* nel 1920)². Dal punto di vista di vista che c’interessa qui – che è quello della comunicazione politica – vedremo che la richiamata razionalità consiste proprio di comunicazione, attraverso il passaggio cruciale della legittimazione.

Ce lo insegna di nuovo Max Weber in un saggio incompleto e misterioso ma giustamente molto celebrato, in cui egli vede nella polis la forma originaria di politica, risalendo quindi all’età classica, ma ponendo subito dopo una distinzione decisiva tra città antica (greca e romana soprattutto) e città moderna (quella medievale, italiana ma anche europea)³. A me pare che quella distinzione ruoti per Weber intorno al tema cruciale della legittimazione. Oexle è il più sicuro in questa linea di lettura⁴, mentre lo stesso curatore del testo per la *Max-Weber Gesamtausgabe*, Wilfried Nippel, resta sul punto piuttosto criptico.

² M. WEBER, *Sociologia delle religioni*, Torino 1976.

³ M. WEBER, *Die Stadt*, in *Max-Weber Gesamtausgabe. Wirtschaft und Gesellschaft: die Wirtschaft und die gesellschaftlichen Ordnungen und Mächte. Nachlass*, vol. XXII/1, Tübingen 2001 (tr. it. *La città*, Roma 2003).

⁴ O.G. OEXLE, *Kulturwissenschaftliche Reflexionen über soziale Gruppen in der mittelalterlichen Gesellschaft: Tönnies, Simmel, Durckheim und Max Weber*, in C. MEIER (ed), *Die Okzidentale Stadt nach Max Weber. Zum Problem der Zugehörigkeit in Antike und Mittelalter*, in «Historische Zeitschrift», 17/1994, pp. 115-59.

La proposta di Weber è in verità poco chiara. L'opera a cui ci riferiamo rimase infatti incompiuta, all'interno di un complesso progetto editoriale che non si realizzò ma che conteneva nella terza parte – già pensata come *Wirtschaft und Gesellschaft* – un capitolo VIII con una sezione c) dal titolo *Die nichtlegitime Herrschaft. Typologie der Städte*. A colpire è soprattutto il fatto che, in ogni caso, il tema “legittimazione” opera per lui, in quel contesto, in negativo piuttosto che in positivo: il modo in cui sorge la comunità da cui prende avvio la città medievale, il comune, è infatti, per Weber, illegittimo. La “comune” (*die Kommune*) è frutto di un atto di usurpazione verso la forma di potere pre-esistente (sia pure in sfacelo). Si tratta però di un'usurpazione solenne, fortemente voluta, cioè perseguita con cognizione di causa e con obbiettivi precisi. Essa si basa su una cospirazione, suggellata da un giuramento di sangue, e ha di mira la fondazione di una forma nuova di socialità, che ha insieme per base e per risultato la comunicazione: dal sangue allo statuto, si potrebbe dire. Benché sovrabbondante, la letteratura in argomento è insoddisfacente: ma ciò dipende dal distacco che Weber ha lasciato tra l'intuizione geniale di una legittimazione per usurpazione alla base della politica moderna e occidentale e la sua pretesa metodologica, sempre un po' equivoca e lacunosa, di apportare supporti “storici” – storici? – ai suoi tipi ideali o “schemi interpretativi” (*Deutungsschemata*, come li chiama, in particolare per il medioevo, Oexle)⁵.

La legittimazione così fondata si compì successivamente attraverso la costruzione di una dottrina che aveva certamente le sue fonti primarie nel patrimonio culturale egemonico della Chiesa romana⁶, la quale Chiesa aveva presto imparato a nutrirsi delle antiche/nuove tecniche definitorie e gestionali del diritto romano allora ritrovato, oltre che delle sapienti elaborazioni filosofiche provenienti, attraverso gli Arabi, dall'antica Grecia. Quella dottrina doveva necessariamente avere obbiettivi disciplinanti (si ricordi lo stretto nesso *doctrinal/disciplina* nel quadro comunicativo della Scolastica medievale). Ciò si materializzò con particolare efficacia, sotto il profilo politico, nell'opera quotidiana degli oratori comunali, come ha benissimo mostrato Enrico Artifoni⁷, poi ripreso in particolare da Quen-

⁵ Si vedano sul punto i suoi saggi già citati e inoltre O.G. OEXLE, *Von Nietzsche zu Max Weber: Wertproblem und Objektivitätsforderung der Wissenschaft im Zeichen des Historismus*, in *Max-Weber Gesamtausgabe*, cit., pp. 73-94.

⁶ Rinvio qui a un testo postumo di Werner Sombart, che ho avuto l'onore di pubblicare grazie all'amicizia di suo figlio Nicolaus: W. SOMBART, *Verfassung und kulturelle Einheit Europas. Drei historische Beispiele* (tr. it.: *Unità di cultura e costituzione in Europa. Tre esempi storici, nella traduzione italiana*, Napoli 2005).

⁷ E. ARTIFONI, *Retorica e organizzazione del linguaggio politico nel Duecento italiano*, in PAOLO CAMMAROSANO (ed), *Le forme della propaganda politica nel Due e nel*

tin Skinner⁸ per montare la sua propria tesi di un originario repubblicanesimo posto alla base dell'esperienza politica e costituzionale europea. Inutile soffermarsi qui su queste cose, se non per sottolineare l'urgente pressione comunicativa che stava sotto l'intero processo. Doveroso aggiungere il ruolo svolto in esso dalla scrittura, che in quello stesso torno di tempo andava acquistando il significato sociale e socializzante che non avrebbe più perso (forse fino a oggi?) per diventare rapidamente, con l'invenzione della stampa a caratteri mobili, una delle strutture primarie di consolidamento e trasmissione non solo della dottrina – come è inutile sottolineare – ma anche dell'amministrazione pubblica. Riprendo a tal proposito, per l'Inghilterra e il *Domesday Book*, il libro ancora utilissimo di Clanchy che presenta il suo tema così: «This book focuses on the two and half centuries from 1066 to 1307 because it argues that these are the years in which the use of writing first became normal for government business and titles to property»⁹.

Ma si ricordino, per l'aspetto legislativo, i lavori di Hagen Keller e della sua scuola sugli statuti comunali dell'Italia settentrionale, e, per aspetti che potremmo considerare amministrativi, gli studi sull'origine del notariato, in connessione anche con le prime prove storiche di un volgare italiano. Il tutto ottimamente condensato nella sintetica conclusione di Tanner¹⁰ citata nello splendido volume di Harris: «Written laws and administrative paperwork can in various ways assist men of power who know how to make use of them»¹¹. Alta tecnologia medievale, verrebbe da dire.

Ma il testo più eloquente di tutto il medioevo, relativamente all'insieme cultural-costituzionale che sto descrivendo, è un testo di tecnologia relativamente più bassa, anche se di forza artistica suprema. Mi riferisco, ancora una volta ma inevitabilmente, all'affresco del *Buongoverno* di Ambrogio Lorenzetti, che sta da metà Trecento sulle pareti della cosiddetta Sala della Pace nel Palazzo Pubblico di Siena in Piazza del Campo. In esso la grande tradizione classica (messa in luce già da Rosenberg) si salda con i nuovi motivi cittadini (o anche “repubblicani”, come sostiene Skinner mentre più recentemente sono stati proposti nuovi angoli interpretativi, in un ottimo

Trecento, Roma 1994, pp. 159-182; E. ARTIFONI, *I podestà professionali e la fondazione retorica della politica comunale*, in «Quaderni storici», 63/1986, pp. 687-719.

⁸ Q. SKINNER, *Virtù rinascimentali*, Bologna 2006.

⁹ M.T. CLANCHY, *From Memory to Written Record. England 1066-1307*, Cambridge/Mass. 1979.

¹⁰ D. TANNER, *Spoken and Written Language. Exploring Orality and Literacy*, Norwood 1982.

¹¹ W. HARRIS, *Ancient Literacy*, Cambridge-London 1989.

saggio dal medievista francese Patrick Boucheron)¹². Per la costituzione cittadina dipinta nell'affresco senese, io stesso ho svolto il tema della “costituzionale conflittualità”, accentuandone la sostanza incerta, dubbiosa, mutevole (cioè alla fine sempre usurpativa o usurpabile), in quell’accezione melancolica che continua a sembrarmi utile per comprendere il significato ultimo (perché originario) della legittimazione politica moderna¹³.

Mi interessava provare a mettere in luce l’aspetto fondamentale della continuità ovvero sia frattura tra mondo medievale e moderno, riguardo alle forme della politica, sempre ruotando sul pernio della legittimazione. Si tratta del problema, ormai noioso ma che non accenna a passare di moda, dello “Stato moderno”, che è a mio avviso basilaramente fondato sulla nuova concezione dell’amministrazione che s’instaura all’uscita dal medioevo o – per meglio dire – che segna proprio l’uscita dal medioevo in proiezione moderna. Se i due pilastri del Buongoverno senese erano *iustitia* e *securitas*, come motivi necessari e sufficienti a “legare” (*ob-ligatio*) gli uomini nella *con-cordia*, quest’ultima era a sua volta indispensabile per raggiungere e mantenere il *Ben-comune*. Per Ambrogio Lorenzetti quest’ultimo non era solo la categoria filosofica a cui tanta attenzione prestava il sapere medievale¹⁴ ma rappresentava la vera e propria costituzione di Siena: il Gran vecchio, di cui sono state fornite tante diverse interpretazioni, personificava quell’istituzione operativa e amministrativa, fornita di soldati e magistrati, che andava fondata, preservata e fatta funzionare in funzione del “bene comune”. Al Gran vecchio faceva capo un complesso sistema insieme dottrinario e amministrativo che legava i cittadini fra loro, nelle loro fazioni, per poi legarli (come dicevo, anche forse in altalenante regime di costituzionale conflittualità) all’autorità. Perciò il Bencomune era anche bisognoso della massima e migliore possibile comunicazione, come dimostra l’affresco stesso, ma anche il caso assai bello delle *bicchierne* – documenti fiscali racchiusi in artistiche tavolette-copertine in tema di pubblica utilità – la cui raccolta, iniziata verso la metà del XIII secolo, mostra una perfetta fusione di amministrazione e comunicazione politica.

Vedo invece lo Stato moderno come il decisivo passo avanti – nel-

¹² P. BOUCHERON, *Tournez les yeux pour admirer, vous qui exercez le pouvoir, celle qui est peinte ici. La fresque du Bon Gouvernement de Ambrogio Lorenzetti*, in «Annales. Histoire, Sciences sociales», 60/2005-6, pp. 11376-99.

¹³ P. SCHIERA, *Il Buongoverno “melancolico” di Ambrogio Lorenzetti e la “costituzionale faziosità” della città*, in «Scienza & Politica. Per una storia delle dottrine», 34/2006, pp. 93-108.

¹⁴ Cfr. M.S. KEMPSHALL, *The Common Good in Late Medieval Political Thought*, Oxford 1999.

la storia costituzionale occidentale e moderna – verso la neutralizzazione della conflittualità (anche quella costituzionale) da una parte, e il rafforzamento però della sicurezza dall'altra, mediante la modernizzazione della macchina amministrativa, grazie all'uso sempre più tecnologico del diritto – le ordinanze di polizia: ad esempio basta citare la poderosa indagine e raccolta guidata da Michael Stolleis presso il Max-Planck-Institut für europäische Rechtsgeschichte di Frankfurt¹⁵ – e dell'economia (si pensi al fantastico *Le parfait négociant* di Jacques Savary del 1675). In particolare, per quanto riguarda la tassazione è ancora magistrale la lettura di Gustav Schmoller, che lega strettamente il sorgere e lo sviluppo del principato territoriale brandenburgico-prussiano a fasi ben precise e distinte di politica finanziaria¹⁶. Ma si pensi anche al famoso *Commissarius* di Otto Hintze¹⁷.

Tutto ciò a vantaggio, certo, della stessa sicurezza di prima, la quale però intanto si era andata specificando in esigenze più dettagliate, che potevano essere garantite soltanto da una esplicita garanzia di durata della vita in comunità, ma anche, alla fine, di quella individuale. Quest'ultima è quella che più conta, come ci ha spiegato Thomas Hobbes, il quale – marcando un rovesciamento completo rispetto alla costituzionalità medievale – giungerà a dire che la cospirazione, la conflittualità latente, l'usurpazione rappresentano gli ostacoli più gravi alla pace e all'ordine del Commonwealth (cioè del *Bencomune*), come i vermi che mangiano e distruggono dall'interno il corpo umano.

Così, dopo la politica, siamo all'amministrazione, grande motore della straordinaria vicenda dello Stato. Dalla politica all'amministrazione, cioè, grazie a una forma organizzativa (lo Stato appunto) dotato di una legittimazione più ampia di quella precedente della semplice sicurezza e concordia, perché fondata sul valore intrinseco del funzionamento amministrativo, a fini anche economici e sociali, e quasi astratto in una sua autonoma dimensione tecnologica¹⁸.

¹⁵ M. STOLLEIS (ed), *Repertorium der Polizeiordnungen der Frühen Neuzeit*, Frankfurt 1998-1999.

¹⁶ G. SCHMOLLER, *Die Epochen der preußischen Finanzpolitik*, in «Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft», 1/1877, pp. 33-114.

¹⁷ OTTO HINTZE, *Il Commissario e la sua importanza nella storia generale dell'amministrazione: uno studio comparato*, in O. HINTZE, *Stato e società*, Bologna 1980, pp. 1-26.

¹⁸ Necessario rimando qui a P. LEGENDRE, *Evolution des systèmes d'administration et histoire des idées: l'exemple de la pensée française*, in «Annali della Fondazione italiana per la storia amministrativa» 3/1966, pp. 254-74, dove scrive «Tout au contraire, il faut relever la tendance à faire de l'expansion administrative le but même de la souveraineté de l'Etat» (p. 260), riferendosi in particolare all'opera di Jean Domat e all'esperienza politico-costituzionale di Luigi XIV.

Quest'ultima troverà motivi dottrinari sempre più certi, esatti, precisi, quasi già scientifici (ma questo della scienza sarà, come vedremo, il risultato successivo e quasi finale, anche in termini comunicativi, del processo che stiamo ricostruendo) nella grande prestazione della Ragion di Stato, la quale da tempo non viene più considerata e studiata come espressione a-morale di cattivo machiavellismo ma come laboratorio effettivo di pratiche di governo basate sulla *notitia rerum* e, in ultima analisi, sulla statistica. Altrettanto importanti i motivi istituzionali reperibili nelle prime efficaci strutture esecutive delle monarchie nazionali in sviluppo, al servizio di meccanismi di produzione e di vita che fino a poco fa non ci vergognavamo di proiettare nel termine-concetto capitalismo, prima di diluirlo in quello meno impegnativo di società civile.

Gli storici non parlano più volentieri neppure di mercantilismo, ma è questa l'espressione più bella e sintetica della fase, non lunga ma tanto incisiva, entro la quale è sorto, nell'Europa fra XVII e XVIII secolo, proprio dall'incontro di politica statale e società civile, il bisogno insostenibile di costituzione. Ce lo ha spiegato assai bene Schumpeter, nell'opera postuma sulla *Storia dell'analisi economica*; ma prima di lui il già ricordato Schmoller, uno dei primi sistematori della categoria storiografica dello Stato moderno e estimatore della sostanza amministrativa di quest'ultimo, come si vede tra l'altro dall'edizione di fonti degli *Acta Borussica*, a cui il suo allievo e principalissimo storico costituzionale del XX secolo, Otto Hintze, ha fornito commenti dimenticati ma ancor oggi insuperati per cogliere il senso del nostro discorso¹⁹.

Neanche sulla vicenda dello Stato moderno ci si può soffermare: basterà parlarne, con Otto Brunner, in termini di *Staatswerdung*, cioè di processo evolutivo e non di forma chiusa e formalizzata una volta per tutte. E forse anche aggiungere che in quella *Werdung* ci sono stati punti alti e bassi, avanzamenti e ritorni nelle differenti situazioni storiche, ma sempre col sottofondo irrinunciabile di un'amministrazione forte e operativa: in parte accentrata nelle mani dell'esecutivo sovrano, in parte ancora gestita dai vari poteri local-signorili presenti nell'antica società per ceti (*altständische Gesellschaft*). Ma bisognerà anche accettare l'idea che l'ultima e più alta prestazione di quello Stato è stata la produzione di una sorta di controvelelo allo strapotere dell'esecutivo sovrano, presente nelle vene di una "società" che, proprio grazie alla "concezione" amministrativa dello

¹⁹ Sul rilievo di Hintze cfr. P. SCHIERA, *Otto Hintze*, Napoli 1974 e P. SCHIERA, *Introduzione* all'appena citato *Stato e società*; nonché M. RICCIARDI, *Otto Hintze, lo Stato e il problema della pratica storica*, in corso di pubblicazione in «Contemporanea».

Stato, lentamente andava perdendo gli antichi e tradizionali tratti di “ceto” per acquistare quelli borghesi, “civili” dello *Zeitgeist*. Quel controveleno fu appunto il “bisogno di costituzione” (*Verfassungsbedarf*) che durante la *Sattelzeit* “brunner-conze-koselleckiana” attraversò l’Europa – ma veramente anche l’Oceano, fruttificando dapprima in America – e generò il fenomeno del costituzionalismo, entro cui si svolse, sempre di nuovo sul piano sia dottrinario che istituzionale, la grande epoca delle rivoluzioni e delle costituzioni²⁰.

Con quali effetti, per i nostri scopi? Che si poté cominciare a parlare di costituzione in termini più precisi e positivi: con riferimento cioè a testi scritti, articolati, giuridicamente motivati e per di più tra loro collegati – attraverso modelli, traduzioni, raccolte, trasferimenti e copiatore – a livello quantomeno occidentale. Tanto che da questa circolazione venne fuori una forma politico-costituzionale peculiare, che è quella che ancor oggi – nonostante gli immensi cambiamenti, sia tecnici che valoriali, intervenuti nella vita in comune degli uomini – va per la maggiore: quella dello Stato di diritto liberale, o anche democratico. Cos’è successo, in questa fase, dei nostri indicatori di partenza? Un po’ provocatoriamente, ho parlato addirittura di de-generazione²¹; certamente si può dire che la politica si è travasata ancor più nello Stato, grazie proprio alle carte costituzionali che fissano, in modo idealmente inderogabile e concretamente sanzionato, i diritti e i doveri dei cittadini. Tali diritti e doveri (ma più i primi dei secondi) hanno trovato progressiva sistemazione teorica e applicazione pratica, in primo luogo, nelle scienze e nelle tecniche del diritto e dell’economia che hanno guidato, durante il XIX e parte del XX secolo, l’affermazione delle scienze sociali come campo dominante della nuova realtà politica, intorno a cui si sono andati organizzando le sempre più complicate intersezioni tra Stato e Società. Se la società non faceva che ampliarsi, grazie alla crescita economica e sociale delle classi e poi delle masse, lo Stato non poteva certo restarle indietro, pressato com’era – prima di tutto sul piano amministrativo, anche in contrasto apparente con la corrente ideologica del *laissez faire laissez passer* – a dare risposta alle crescenti aspettative di queste ultime. Si è creata, non a caso, una sorta di cultura dell’emergenza, che ha trovato accoglienza in particolare nelle nuove specialità della scienza giuridica, nella terra di nessuno che sempre più si è estesa tra pubblico e privato, dentro e attorno al gran

²⁰ Ho cercato di argomentare queste idee in: P. SCHIERA, *Europäisches Verfassungsdenken um 1800: Komponenten und Zielrichtung eines europäischen Konstitutionalismus*, in P. BRANDT - M. KIRSCH - A. SCHLEGELMILCH - W. DAUM (edd), *Handbuch der europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert. Institutionen und Rechtspraxis im gesellschaftlichen Wandel*, vol. I: Um 1800, Bonn 2006, pp. 127-164.

²¹ P. SCHIERA, *Lo Stato moderno. Origini e degenerazioni*, Bologna 2004.

corpo del diritto amministrativo²². In tal modo, per forza, l'amministrazione statale non ha perduto ma acquistato peso, assicurando l'intervento statale in ambiti sempre più ampi e diffusi del privato.

E la comunicazione? La risposta più facile sarebbe il rimando alle ideologie, di cui l'Ottocento è stato il secolo di elezione²³. Ma la risposta sarebbe monca. Perché a monte delle ideologie c'era quel sistema delle scienze sociali a cui abbiamo appena fatto cenno. Esso rappresentò il più funzionale *set* comunicativo della società borghese, in funzione di uno Stato sempre più forte, per interventi a sostegno degli interessi borghesi e capitalistici, grazie soprattutto alle due armi dell'"assolutismo giuridico" e di una sempre più egemonica "ragione economica". In tale funzione comunicativa, le scienze sociali si sono sovrapposte all'ideologia, prima generandola e poi superandola. Quando, agli inizi del XX secolo, il totalitarismo ha prodotto la crisi delle ideologie (necessariamente espressione di regimi pluralistici), le due grandi scienze sociali ottocentesche (diritto e economia), integrate dal campo sempre più variegato della sociologia, hanno apprestato modelli e schemi d'intervento pratico di grande successo: dai corporativismi fascisti alle dottrine tecnocratiche degli anni '50 del XX secolo, alle odierne proposte e risposte di *manufactured uncertainties* così ben studiate, tra gli altri, da Ulrich Beck, che inizia così la *Einleitung* al suo intervento al Soziologentag di Jena 2008:

«La sovrapposizione, ma si potrebbe anche dire lo scontro, tra crescenti aspettative globali di uguaglianza (diritti umani) e crescenti disuguaglianze sia globali che nazionali, da una parte, con le conseguenze radicalmente disuguali del mutamento climatico e dell'uso delle risorse dall'altra, può spazzar via già molto presto l'intero sistema di premesse "della nostra attuale visione delle disuguaglianze tra gli uomini", come ha fatto il tornado Catrina con le case dei poveri a New Orleans. I nostri sono tempi insicuri!»²⁴.

A questa insicurezza dei tempi – ecco il nostro tema iniziale che ritorna, ma in veste negativa, come nell'affresco opposto a quello del Buongoverno lorenzettiano, appunto dedicato agli effetti della tirannia – fa riscontro, mi pare, il ruolo conquistato sul campo dalla comunicazione. È una situazione nuova in cui quest'ultima, in linea con le strutture di fondo della società di massa, va acquistando egemonia sulla costituzione, fino a dominare anche l'amministra-

²² È stato perciò dato il titolo *Die gemeineuropäische Geschichte des Verwaltungsrechts als Grundstruktur des modernen Konstitutionalismus*, al mio contributo che apparirà nel III volume di *Ius Publicum Europaeum...*, 2010.

²³ O. BRUNNER, *L'epoca delle ideologie. Inizio e fine*, in O. BRUNNER, *Per una nuova storia costituzionale e sociale*, Milano 1970, pp. 217-240.

²⁴ U. BECK, *Die Neuvermessung der Ungleichheit unter den Menschen: Soziologische Aufklärung im 21. Jahrhundert*, Frankfurt 2008.

zione e diventare essa stessa politica. Se oggi di “comunicazione politica” si vuole parlare, occorre riferirsi a un binomio inscindibile di sostantivi e non più, com’è stato sempre finora sia pure con sfumature diverse, di un sostantivo – la comunicazione – tinto con l’aggettivo di “politico”. In altre parole, se finora la politica è stata il “campo” del potere e la comunicazione uno degli strumenti per la sua legittimazione, oramai vi è sempre più la tendenza a confondere le due sfere in un unico “blocco”, con effetti ancora non misurabili ma certamente limitativi della fluidità e circolarità dei quattro indicatori da me proposti all’inizio. La “insicurezza fabbricata” di Beck si basa ancora sull’emergenza, che però ora è di massa e viene procurata (fabbricata, appunto) ma poi anche gestita con mezzi di massa, che sono appunto mass media e costituiscono quel gigantesco *media-set* che è la comunicazione non più solo quotidiana ma perenne e non più solo internazionale ma globale da cui siamo posseduti (come *target* si dice: cioè, appunto, come bersagli viventi). Beck parla di una *Reflexivität* dell’insicurezza fabbricata, che io intendo come continua offerta di casi d’emergenza e di fattori di rischio, compensati da messaggi rassicuranti, spesso personificati nella persona del leader, mediante uno stile di vita che egli stesso pratica e il suo seguito sogna di imitare.

Questo è stato, a mio avviso, uno dei portati principali, anche perché profondamente innovativo, del totalitarismo, considerato come l’insieme di movimenti, operativi sul piano dottrinario come su quello istituzionale, che ha caratterizzato nel modo più incisivo la storia costituzionale – ormai forse non solo più europea e occidentale – del XX secolo.

Quel che più preoccupa è che, dopo l’apparente caduta dei totalitarismi e dei rispettivi muri, quel trend non sembra aver trovato ancora declino, a causa anche dei concomitanti progressivi sviluppi della tecnologia. Questi ultimi – di cui non si riesce a immaginare la fine e neppure una prossima interruzione, in particolare proprio nel campo della comunicazione, sia attiva che passiva – sembrano aver trovato, per ora, applicazione più nel senso di un aumento di controllo e dipendenza – se non di anestesia e sopraffazione – dell’opinione pubblica, mentre si intravedono appena le enormi opportunità che essi sarebbero in grado di offrire in direzione per così dire democratica e partecipativa.

Nella mia personale lettura, da circa un secolo il costituzionalismo ha cessato di essere il magnete dello sviluppo costituzionale dell’Occidente. Il che non significa che il suo portato storico sia stato o stia per essere eliminato. Esso farà, sperabilmente, ancora parte del patrimonio comune dell’umanità, per quanto riguarda la vita in comune degli uomini. Non dovrebbero poter essere più pensabili co-

munità politiche prive di costituzione (nel senso di un testo formalmente designato, contenente indicazioni sanzionate in termini di diritti dell'uomo e della donna e di controllabilità degli organi di governo). La novità mi sembra essere che la comunicazione ha assunto il ruolo di magnete finora esercitato dalla costituzione; di conseguenza, anche i due termini della politica e dell'amministrazione hanno mutato – stanno mutando – di significato e forse anche di struttura. Individuare i corrispondenti segnali è compito di una *Kulturwissenschaft* aggiornata, capace di superare gli specialismi ideologici delle scienze sociali contemporanee ma anche di usare la conoscenza storica per inquadrare i processi e i mutamenti, senza cadere nei tranelli dei vari *historia magistra vitae, wie es eigentlich gesehen ist* o anche *ogni storia è storia del presente*.

Non è questa la sede per fare lezioni di filosofia della storia. Le quali sono peraltro del tutto inutili, perché basterebbero semplici lezioni di filosofia, che riguarderebbero poi sempre lo stesso tema, che è, fin dall'inizio, quello dell'uomo e della sua necessaria socialità. La quale è però dura da raggiungere e da conservare, per via dell'atavica melancolia che governa il corpo e l'anima degli uomini e genera paura. Quel che si può dire è che il bisogno di socialità è sia storicamente determinabile che storicamente determinato. Primo, perché solo grazie alla ricerca storica se ne può rintracciare lo spessore diacronico e la sua persistenza come carattere – forse il più evidente e circostanziato – di quella particolare “popolazione” di viventi che sono gli uomini; secondo, perché quel bisogno assume, nelle varie epoche e circostanze, aspetti e profili sempre nuovi, che si dev'essere capace di cogliere, isolandoli dal corso della tradizione. Ma ciò vale anche per il presente e per il futuro. I trend di ricostruzione storica che saremo capaci di costruire faranno da guida anche per scoprire le possibili evoluzioni ulteriori. La ricerca storica sarà allora parte integrante di quella “scienza della cultura” che evocavo sopra, citando Otto Gerhard Oexle. Già nella *Einführung* al suo bel volume egli scrive:

«Proprio la scienza storica ha bisogno di una decisa de-disciplinizzazione, ciò che vale forse allo stesso modo per altri settori della scienza della cultura. Il fascino persistente e perfino crescente che da qualche tempo e soprattutto dagli anni 1980 promana dall'opera di Simmel, Warburg, Weber o di Ernst Cassirer, ha le sue radici proprio anche nel livellamento che a mio avviso si è verificato tra i confini tradizionali delle diverse discipline. Certamente, la de-disciplinizzazione richiede sempre una corrispondente opera intensiva di “disciplinizzazione”, nel senso cioè che i singoli settori di scienza della cultura sono consapevoli delle proprie prestazioni specifiche, divenute ormai storiche, e della loro specifica capacità di raggiungere tali prestazioni e le portano ad effetto. “De-disciplinizzazione” non significa eliminazione o cancellazione dei diversi profili di questi settori, ma la scoperta della loro reciproca complementarità. Una scienza della cultura di questo tipo non può però essere costituita solo attraverso intenti “interdisciplinari”,

di cui non vi è mancanza, bensì attraverso la costituzione di una coscienza comune di “scienza della cultura” come vero e proprio compito»²⁵.

Non possiamo però finire qui. In fondo cose del genere le aveva già scritte Otto Brunner – per restare alla Germania, anzi all’Austria, visto che siamo in un *Internationales Graduiertenkolleg* e a ciascuna “nazione” va dato il suo – in particolare nel suo saggio *Das Problem einer europäischen Sozialgeschichte* del 1954²⁶. Mi viene da chiedermi quale ruolo specifico possa continuare ad avere, in questa grande e comprensiva – oltre che comprendente – *Kulturwissenschaft*, la ricerca – non dirò la scienza – storica. La mia risposta non è diversa da quella che cercai di dare alla pure già ricordata proposta di Hintze di considerare la storia costituzionale come la spina dorsale di una Scienza politica. È una risposta molto semplice e forse sentimentale. Tanto che per esprimerla mi rifaccio a un testo letterario: *Das Treffen in Telgte* di Günter Grass che inizia con queste parole – in italiano, perché a casa non sono riuscito a trovare un’edizione tedesca: «Ieri sarà quel che domani è stato»²⁷. Non si tratta di un enigma: vuol solo dire, credo, che la liberazione post-positivistica della “ricerca” dalla “scienza” e la prospettiva in-finita della prima, al di fuori anche di ogni presunzione, più o meno escatologica, di “progresso”, significa anche il superamento di una direzione puramente rettilinea della dimensione “tempo”. Tutti sappiamo che proprio su questa categoria, così centrale anche per la costituzione della cultura storica e storiografica occidentale, si è impennata la grande rivoluzione epistemologica contemporanea, guidata dai fisici a fine Ottocento, ma certo anticipata da qualche filosofo (Schopenhauer, Nietzsche per restare al mondo tedesco) e presto recepita anche dai migliori sociologi. Gli storici, in quanto scienziati della storia, sono in parte rimasti fuori da questo rinnovamento, oppure lo hanno interpretato solo come “fine della storia”. Forse invece la storia sta solo cambiando funzione, al servizio di, o entro a, un più grande ring (inteso come *an enclosed space for boxing, circus performances*, ecc.) dove sono ammesse (come nel *wrestling*, ad esempio) mosse più estemporanee di quelle proprie della noble art. Insomma, la ricerca nel/del passato mi sembra costituire un ingrediente indispensabile per la comprensione del futuro, allo stesso modo in cui una consapevolezza critica del presente fa da bussola in entrambe le direzioni.

²⁵ O.G. OEXLE, *Geschichtswissenschaft im Zeichen des Historismus*, cit.

²⁶ O. BRUNNER, *Il problema di una storia sociale europea*, in O. BRUNNER, *Per una nuova storia costituzionale e sociale*, Milano 2000, pp. 21-50.

²⁷ G. GRASS, *L'incontro di Telgte* (1979), Torino 1982.