

PIERANGELO SCHIERA, *La Prussia fra polizia e "lumi" : alle origini del "Modell Deutschland"*, in «Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento», 1 (1975), pp. 51-84.

Url: <https://heyjoe.fbk.eu/index.php/anisig>

Questo articolo è stato digitalizzato dal progetto ASTRA - *Archivio della storiografia trentina*, grazie al finanziamento della Fondazione Caritro (Bando Archivi 2021). ASTRA è un progetto della Biblioteca Fondazione Bruno Kessler, in collaborazione con Accademia roveretana degli Agiati, Fondazione Museo Storico del Trentino, Istituto storico italo-germanico/FBK, Museo storico italiano della guerra (Rovereto), Società di studi trentini di scienze storiche. ASTRA rende disponibili le versioni elettroniche delle maggiori riviste storiche del Trentino, all'interno del portale [HeyJoe](#) - History, Religion and Philosophy Journals Online Access.

This article has been digitised within the project ASTRA - *Archivio della Storiografia Trentina* through the generous support of Fondazione Caritro (Bando Archivi 2021). ASTRA is a Bruno Kessler Foundation Library project, run jointly with Accademia roveretana degli Agiati, Fondazione Museo Storico del Trentino, Italian-German Historical Institute/FBK, the Italian War History Museum (Rovereto), and Società di studi trentini di scienze storiche. ASTRA aims to make the most important journals of (and on) the Trentino area available in a free-to-access online space on the [HeyJoe](#) - History, Religion and Philosophy Journals Online Access platform.

Nota copyright

Tutto il materiale contenuto nel sito [HeyJoe](#), compreso il presente PDF, è rilasciato sotto licenza [Creative Commons](#) Attribuzione–Non commerciale–Non opere derivate 4.0 Internazionale. Pertanto è possibile liberamente scaricare, stampare, fotocopiare e distribuire questo articolo e gli altri presenti nel sito, purché si attribuisca in maniera corretta la paternità dell’opera, non la si utilizzi per fini commerciali e non la si trasformi o modifichi.

Copyright notice

All materials on the [HeyJoe](#) website, including the present PDF file, are made available under a [Creative Commons](#) Attribution–NonCommercial–NoDerivatives 4.0 International License. You are free to download, print, copy, and share this file and any other on this website, as long as you give appropriate credit. You may not use this material for commercial purposes. If you remix, transform, or build upon the material, you may not distribute the modified material.



La Prussia fra polizia e "lumi": alle origini del "Modell Deutschland"

di Pierangelo Schiera

1. Nella Legge del Consiglio alleato di controllo (*Alliiertes Kontrollratsgesetz*) n. 46 del 25 febbraio 1947 è scritto «lo Stato di Prussia, che è stato da sempre portatore del militarismo e della reazione in Germania, ha cessato di esistere».

Dopo tre secoli, questa è una delle conclusioni di un processo politico-costituzionale fra i più ricchi della storia moderna occidentale: non tanto per l'originalità delle sue tappe (che, prese singolarmente, rivelano spesso una loro origine derivata), quanto per l'eccezionale compattezza che ne ha caratterizzato l'insieme, in una misura quasi sempre equilibrata di modernizzazione politica e di conservazione sociale

Processo non caratterizzato solo da esercito e militarismo, ma anche da numerosi altri elementi di coesione e di spinta unitaria. Il 13 maggio 1947, a Norimberga, era stata dedotta la testimonianza di un singolare protagonista intellettuale del Novecento tedesco: Carl Schmitt, chiamato a fornire la sua interpretazione sul comportamento dell'alta burocrazia ministeriale durante il nazismo¹. Accanto al militarismo, quindi, la degenerazione burocratica nel nome di un servizio allo Stato incapace di limiti e di coscienza critica: ecco il secondo pilastro funzionale di un diabolico esperimento di organizzazione del potere che doveva forzatamente concludersi — col senno di poi — nella tragedia del nazismo e della seconda guerra mondiale.

Su tali clichés, per la verità anche a prima vista troppo semplicistici per essere credibili, si è sviluppata una storiografia polemica, più o meno inconsciamente tesa a esorcizzare la recentissima tragedia tedesca con assunzioni di colpa o — più spesso — con denunce troppo facili e indifferenziate, miranti, più che a comprendere e a spiegare, a superare

Questo studio è il frutto della rielaborazione di un seminario tenuto all'Istituto il 19 aprile 1975.

¹ Il rapporto di Schmitt compare ora, parzialmente rielaborato, in *Il problema della legalità*, in *Le categorie del "politico"*, Bologna 1973, pp. 279-294.

e a chiudere drasticamente una vicenda troppo complessa e pericolosa. Perché, in fondo, esercito, militarismo, burocrazia hanno costituito dovunque, in un'epoca ben precisa dell'Europa, gli ingredienti di un nuovo, trionfale, esperimento costituzionale: quello dello Stato moderno, elemento costitutivo e prodotto insieme del sistema europeo degli Stati, dalla fine del Cinquecento alla fine dell'Ottocento. Non è certo probabile che quei tre elementi possano avere avuto, ciascuno per sé, in Germania o in Prussia, carattere diverso — degenerato, comunque malefico — da quel che ebbero nelle altre parti d'Europa. Né è seriamente sostenibile che essi abbiano assunto un significato particolarmente nefasto dalla loro «composizione» storica nella situazione tedesco-prussiana. Perché ciò, a sua volta, sarebbe imputabile a non dimostrabili peculiarità delle circostanze storiche tedesche, oppure ad una ancor meno attendibile disposizione maligna di un non meglio identificato «spirito tedesco», capace di corrompere e stravolgere dati di per sé né buoni né cattivi.

Se «il concetto di Stato non è un concetto universale, ma serve soltanto a indicare e a descrivere una forma di ordinamento politico sorto in Europa, a partire dal XIII secolo fino alla fine del XVIII o agli inizi del XIX, sulla base di presupposti e motivi specifici della storia europea», non vi è dubbio che esso sia comune, nei suoi tratti caratteristici, alle diverse esperienze costituzionali europee moderne, dall'Inghilterra alla Francia, alla stessa Germania. Così come sembra ormai certo che l'elemento unificante di tali esperienze sia stato, ad onta di tutto, l'affermarsi di una tendenza verso l'accentramento del potere, su un determinato, circoscritto, territorio contro il precedente policentrismo del potere stesso. Accentramento a sua volta compiutosi, pur nelle differenze delle diverse situazioni, attraverso i canali inevitabili della burocrazia, dell'esercito e di una politica estera autonoma.

Stato-macchina o no, nessuna delle «storie» europee dei singoli Stati moderni si sottrae alla matrice indelebile del nuovo, originale, rapporto-obbligazione tra autorità e suddito, che è il riflesso costituzionale più esplicito della secolarizzazione-razionalizzazione delle relazioni di vita, da una parte, e della transizione dal modo di produzione signorile-feudale a quello capitalista, dall'altra. Libertà umana — quindi — alla luce della stringente necessità della politica, ormai priva di giustificazioni e rimandi di tipo trascendente: al contrario, sempre più manifestamente proiezione di nuovi, coerenti rapporti economici. Libertà che s'identifica sempre più nell'autonomia dell'«economico» e che trova nella garan-

zia di quest'ultima l'unica sua condizione di sopravvivenza. A ciò appunto serve lo Stato: a difendere la proprietà, a costo di ogni limitazione e riduzione dell'autonomia individuale. Intorno al perno della proprietà, la tensione tra autorità-potere e individuo-suddito non viene mai meno, finché il quadro di riferimenti resta quello secolare, razionale, scientifico, eudemonistico, programmatico, ideologico, borghese dell'Europa moderna.

Ma dovunque, tranne che in Germania, sembra che quella tensione abbia potuto esprimersi in modi più rispettosi e dolci: non che in Inghilterra e in Francia esercito e burocrazia si siano dissolti o abbiano mutato la loro ragion d'essere «statale», al servizio dell'autorità-potere, a garanzia della proprietà-individuo. Ma, chissà perché, l'esercito inglese e francese sarebbero stati meno militaristi di quello tedesco, e la burocrazia meno burocratica. La verità è che in Germania si svilupparono con maggior coerenza e linearità i caratteri dello Stato moderno come forma storicamente determinata di organizzazione del potere, poiché le condizioni storiche di determinazione di tale forma durarono più a lungo che altrove. Fu così inevitabile che il venir meno improvviso di quelle condizioni, non accompagnato da uno sviluppo sociale e istituzionale intermedio, determinasse il crollo dello Stato: cioè della fusione funzionale e storicamente (economicamente, socialmente, ideologicamente, istituzionalmente) giustificata degli elementi di potere (esercito, burocrazia), ma, ancor prima, del rapporto autorità-suddito su cui lo Stato moderno era sorto. Solo così si comprende che quegli elementi, sciolti dalla sintesi di potere — lo Stato — in cui a lungo avevano trovato la loro ragione storica, abbiano potuto avere per qualche tempo vita autonoma, degenerando inevitabilmente in impieghi e risultati aberranti, perché non più rapportati all'unità di potere su cui soltanto può basarsi ogni e qualsiasi sintesi politica.

Che questa sia stata, nei suoi termini essenziali, la vicenda dello Stato in Germania può trovare conferma indiretta da un altro richiamo, opposto a quello compiuto in apertura. Mi riferisco all'immensa produzione storiografica, sviluppatasi per oltre un secolo in Germania, attraverso prestazioni non facilmente ripetibili sia sul piano tecnico dell'edizione di fonti, sia su quello scientifico dell'interpretazione, che pur dai punti di vista più diversi, con le metodologie più differenziate e gli obiettivi più articolati, trovò il suo ubi consistam proprio nell'individuazione della particolare «statualità» della vicenda prussiano-tedesca. Cosicché, sia l'esaltazione rankiana della Prussia come grande potenza, sia

la giustificazione data da Otto Hintze del ritardato sviluppo democratico-rappresentativo delle istituzioni tedesche si muovono entrambe lungo lo stesso filo della specificità di quell'esperienza costituzionale, ancora irrimediabilmente «statale» per tutto l'Ottocento e fino alla prima guerra mondiale². Da qui, naturalmente, i miti, — anch'essi opposti a quelli dell'altra storiografia — del prussianesimo e dello Stato-forza, della monarchia sociale e degli Hohenzollern, per non citare che i più inoffensivi.

Quel che conta studiare è perciò il senso di questa statualità, in cui potenza e militarismo, ordine e burocrazia, buono e cattivo della storia prussiano-tedesca sembrano sempre congiungersi. Quindi rintracciare il momento magico in cui la sintesi statale si produce nell'antica Prussia e segnalare gli ingredienti che la compongono fin dall'inizio, per tentare di legittimare in qualche modo la storicità della vicenda. Ma anche per un'altra ragione: perché, studiata nelle sue origini, tale vicenda si rivelerà facilmente come nient'affatto esclusivamente prussiana. Al contrario si scoprirà che, per la maggior parte, essa fu, per la Prussia, di importazione e che comunque il modello a cui essa si ispirava era di origine europea e più antico di quanto essa non fosse. Ciò consente, a sua volta, due ulteriori e finali considerazioni. Primo, che proprio in Prussia, dove il modello statale trovò una delle sue ultime realizzazioni, esso si esplicitò nel modo più compiuto ed effettuale. Secondo, che negli altri paesi europei, dove lo stesso modello presto si sottopose a profondi mutamenti, sostituendo alcuni dei suoi tratti originari — quale l'assolutismo monarchico — con più moderne e raffinate forme di gestione del potere — come la rappresentanza democratica — lo Stato stesso ha gradualmente perduto la sua peculiarità di forma storicamente determinata di organizzazione del potere, fino a non esistere più come tale, ma solo come componente di un sistema più ampio, complesso e integrato di relazioni politiche, in cui lo stesso individuo-suddito si è ormai dissolto in una macchia informe di consenso-adesione. Che è — se si mette la pace (?) al posto della guerra, il benessere (?) al posto della fame — esito non troppo dissimile da quello nazista, con la differenza che quest'ultimo appartenne senz'altro alla patologia dello Stato, il primo invece sembra coincidere con la fisiologia del sistema. Studiare le origini illuminate e di polizia del moderno Stato tede-

² E. W. BÖCKENFÖRDE, *La storiografia costituzionale tedesca del secolo decimonono. Problematica e modelli dell'epoca*, Milano 1970.

sco potrebbe contribuire, da questo punto di vista, ad approfondire la capacità critica nei confronti del fenomeno «Stato» e forse a comprendere meglio anche quanto (e cosa) di esso permanga, nella fase del suo superamento verso nuove forme di organizzazione del potere.

2. L'ipotesi appena avanzata presenta lati poco convincenti per la genericità dei riferimenti finora compiuti allo Stato come esperienza costituzionale storicamente delimitata. È però possibile che tale genericità sia apparente e derivi, in primo luogo, dalla rigidità non critica, ma puramente ideologico-formale, con cui si è soliti parlare dello Stato: facendone appunto un concetto (quando non una norma) invece che una realtà storica, dotata dei caratteri concreti della vita politica organizzata. Se ciò vale a livello comparato (di confronto dell'esperienza statale prussiano-tedesca con quella di altri paesi d'Europa: confronto impossibile, se si prende come punto di riferimento lo schema liberale tardo-ottocentesco di Stato), le cose non stanno molto diversamente per la stessa storia prussiano-tedesca al suo interno. Agisce anche qui, come inevitabile punto di riferimento, lo Stato di diritto, rappresentativo, a impronta liberale, con la conseguenza che, nel determinare la genesi e il contenuto dello Stato in Germania, si prendono le mosse da momenti, più o meno estrapolati dal contesto, in cui siano rintracciabili elementi abbastanza omogenei con il punto di riferimento prescelto. Così si spiega la straordinaria attenzione prestata al grande Federico, la costruzione del suo mito di grande temperatore, di monarca illuminato, di costruttore del destino (fortunato e tragico) dello Stato tedesco. In capo a lui s'individuano i due temi contrastanti della polizia e dei lumi. Ma, appunto, come dati contraddittori di un principe non tanto illuminato da non essere poliziesco e insieme abbastanza illuminato da far apparire poliziesco ciò che proprio fra i lumi non si può far rientrare. Ecco così il volto bifronte di Federico, coraggiosamente rivolto al futuro in tante sue manifestazioni e realizzazioni ma irrimediabilmente ancorato al passato nella procedura generale di governo, nella struttura di fondo del suo Stato. Polizia e lumi diventano così tendenze contrapposte, antitetiche, in lotta fra loro³.

Invece non è così: la polizia non è solo dispotismo, né i lumi sono solo libertà e democrazia. L'una e gli altri — pur con tutte le implicazioni divergenti e dirompenti che il loro connubio contiene — sono

³ Caratteristico di questa impostazione semplicistica è il libro di G. RITTER, *Federico il Grande*, Bologna 1969.

aspetti complementari di un fenomeno unitario, al quale anzi proprio essi contribuiscono a dare unità, con le rispettive proposte: di pianificazione, di razionalità, di organizzazione, di consenso: di costruzione, sul piano istituzionale e ideologico, di una realtà politica integrata e compatta, in cui individuo e principe recitano simultaneamente il ruolo di protagonista, in una sintesi faticosa e instabile che costituisce l'essenza stessa dello Stato moderno, nella sua duplice e contraddittoria dimensione di autorità e libertà. Altre sono le aporie della vita politica tedesca (persistente ruolo sociale e politico dei ceti, arretratezza economica, difficoltà e lentezza dell'unificazione territoriale, problema religioso ecc.): non però quella indicata, che anzi costituisce la base unitaria e unificante dell'intera esperienza.

Si deve quindi ricercare, in prima istanza, le ragioni di ciò: se ne deve dare la dimostrazione, attraverso la ricostruzione del particolare percorso seguito dallo Stato prussiano durante la sua costruzione. Dal punto di vista costituzionale e ideologico, non c'è dubbio che lo sguardo si debba allora spostare al padre di Federico il grande, di solito designato come Re soldato, ma più per aver costruito un esercito che per averlo impiegato, in realtà responsabile di grosse innovazioni istituzionali anche nel campo dell'organizzazione della cultura. Non si dovrà poi dimenticare che fu il nonno di Federico il grande — nel complesso di modesta levatura politica — a ottenere il titolo di Re nel 1701. Né si potrà trascurare che il bisnonno del Re filosofo — il grande Elettore — fu, tra i principi tedeschi, il principale beneficiario del grande mutamento costituzionale introdotto sulla scena tedesca dalla pace di Vestfalia, nel mutato rapporto fra Impero e principi territoriali.

La storia dello Stato moderno in Germania comincia insomma circa un secolo prima che Federico II appaia al mondo politico europeo come il grande rinnovatore cantato da Voltaire: da lì conviene che prendiamo le mosse anche noi, per confermare l'ipotesi che, in certo modo, quell'inizio coinvolge già il tormentato e fruttuoso rapporto fra polizia e lumi.

«Mentre ad esempio in Francia la monarchia riuscì a centralizzare progressivamente presso di sé le competenze signorili, differenziate in un'amplissima scala gerarchica, ma ciascuna in sé compiuta, di innumerevoli titolari di potere, e a depotenziare politicamente i poteri feudali e di ceto — su su fino ai parlamenti — in modo da costruire un potere statale accentrato e un'organizzazione di uffici unitaria, incentrata intorno alla monarchia; mentre invece in Inghilterra la monarchia, nel

corso di questo medesimo tentativo, si scontrò con l'opposizione dei poteri cetuali e locali finché — dopo la caduta degli Stuart — il parlamento divenne il punto di cristallizzazione di un potere statale unitario; in Germania lo Stato non sorse dall'Impero e dalla monarchia ma dai poteri feudali, i quali a loro volta si erano rafforzati in signorie territoriali che perseguivano per sé, finché le sorreggeva la loro forza politica, il modello organizzativo dello Stato moderno. Anche l'Impero volle divenire Stato, ma fu superato, sulla via di tale processo, proprio dai signori territoriali. Tale risultato è codificato nell'art. VIII della «pace di Vestfalia»⁴. Suoi contenuti essenziali sono: il riconoscimento della sovranità territoriale dei ceti dell'Impero, la loro partecipazione al voto su quasi tutti gli affari imperiali e, sopra tutto, il riconoscimento del diritto di alleanza dei ceti imperiali (le signorie territoriali) fra loro e con le potenze straniere. Quest'ultimo riconoscimento era, per la verità, vincolato «pro sua cujusque conservatione ac securitate», ma in realtà comportava, in capo a ciascun principe territoriale, né più né meno che il *jus belli*, poiché il vincolo di alleanza in un mondo di Stati in guerra (il sistema europeo degli Stati che appunto nella pace di Vestfalia trovò in certo modo codificazione di diritto internazionale) non può non comprendere in sé il dovere e il diritto alla guerra. Quindi il riconoscimento della suprema autorità, la quale a sua volta, se pure in tale contesto trova la sua espressione nelle relazioni internazionali, si fonda su una pratica di governo all'interno che dev'essere necessariamente improntata o almeno deve tendere inequivocabilmente all'unitarietà e all'unità del potere.

Qui sta dunque il nesso che ci riporta al nostro tema specifico, perché proprio la Prussia-Brandeburgo del grande elettore Federico Guglielmo I fu, a partire dalla metà del Seicento, il territorio in cui, con maggiore consapevolezza, conseguenza e risultati, si mirò a quell'obbiettivo. Solo fra il 1608 e il 1619, Giovanni Sigismondo, Elettore del Brandeburgo, aveva annesso i territori di Cleve, Mark e Ravensberg e, come feudo polacco, la Prussia orientale. Si costituì in tal modo il primo nucleo politico su cui farà perno una politica «di potenza» che non conoscerà pause — secondo l'interpretazione più malevola — fino ad oggi. Perché il carattere geografico di quel nucleo è di non essere tale: esso infatti risulta di territori lontanissimi fra loro, non contigui e a

⁴ E. W. BÖCKENFÖRDE, *La pace di Westfalia e il diritto di alleanza dei ceti dell'Impero*, in *Lo Stato moderno*, vol. III: *Accentramento e rivolte*, testi a cura di E. Rotelli e P. Schiera, Bologna 1974, p. 339.

struttura economico-sociale diversissima. Che obiettivo costante degli Hohenzollern sia stato, per due secoli, l'unificazione — territoriale e politica — dei loro territori spiega molte cose, sia per quanto riguarda la recezione delle tecniche politiche e amministrative di accentramento e di programmazione già affermate soprattutto in Francia e in Olanda, sia per l'inevitabile rilievo internazionale che — nel vivo del sistema europeo degli Stati — assumeva ogni rivendicazione territoriale. Ciò è confermato dal risultato della guerra dei Trent'anni che portò a Federico Guglielmo I, oltre al generale riconoscimento di sovranità, di cui si è appena detto, importanti benefici materiali con l'attribuzione della Pomerania orientale, di Halberstadt, di Minden e con il riconoscimento delle sue legittime aspettative sul Magdeburgo (poi incorporato nel 1680). Nel 1660 fu annessa l'intera Prussia. Inframmezzata dall'incoronazione a Re — ma solo di Prussia! — del figlio Federico I, la crescita territoriale brandeburgico-prussiana si interruppe sostanzialmente sotto Federico Guglielmo II (nonostante piccoli accrescimenti in Pomerania e nella Germania occidentale), per riprendere intensamente col grande Federico, fin dalla sua ascesa al trono. Prima la Slesia⁵, a costo di grandissimi sacrifici al paese per un periodo complessivo di dodici anni di guerra, poi parte dei territori polacchi, a seguito della prima spartizione della Polonia, furono gli arricchimenti procurati dal Re filosofo, fino a raddoppiare i territori ereditati e a ottenere la contiguità fra Brandeburgo, Pomerania e Prussia. Prima di ciò, verso la fine del '600, l'estensione complessiva delle terre degli Hohenzollern si aggirava intorno ai 40.000 Km² (all'incirca la dimensione di Piemonte e Lombardia uniti) e la popolazione residente era di circa 800.000 abitanti. Nel 1740 questi ultimi erano cresciuti fino a 2.000.000 ed aumenteranno ancora con la conquista della Slesia, densamente popolata.

Su una popolazione di questo tipo, va valutata la forza dell'esercito prussiano che passa, sotto Federico Guglielmo I, da 8.000 a 30.000 uomini, fino ad arrivare ai 90.000 di Federico Guglielmo II e ai 195.000 nel pieno della politica espansionistica di Federico il grande. Da questi richiami geografici e demografici si possono ricavare anche a

⁵ Cfr. il progetto, elaborato da Federico II, di intervento militare in Slesia, in connessione con la morte dell'imperatore Carlo VI, in *Politische Correspondenz Friedrichs des Grossen*, a cura di J. C. DROYSSEN e altri, Berlin 1879, vol. I, pp. 90-91; ora anche in *The Habsburg and the Hohenzollern Dynasties in the XVIIth and XVIIIth Centuries*, a cura di C. A. MACARTNEY, London-Melbourne 1970, pp. 327-328.

prima vista le ragioni per cui lo sviluppo costituzionale prussiano si compì in modo accelerato, e comunque in una direzione più obbligata — e quindi peculiare — rispetto a quella delle altre esperienze assolutistiche europee. Per molta parte, a causa della particolare cogenza che il contesto internazionale in via di assestamento fra equilibrio ed egemonia esercitava sulle nuove e arretrate situazioni di sovranità territoriale all'interno dell'antico Impero della nazione tedesca⁶. Per non piccola parte, però, anche per l'importanza che aveva già assunto in Germania, prevalentemente a livello imperiale, ma, a causa della trasformazione costituzionale in corso, sempre più anche a livello territoriale, l'intervento «di polizia» e, seppure in misura più ridotta ma crescente, la riflessione e la razionalizzazione della stessa in modo strumentale all'organizzazione del potere accentrato in una società in movimento.

3. A prescindere dal complicato problema dell'origine non solo semantica, ma anche sostanziale, della «polizia» come attività di governo caratteristica dell'età moderna, e sopra tutto dello «Stato» moderno, è possibile stabilire con buona certezza alcuni punti concettuali collegati a tale fenomeno. Esso attiene sicuramente, ad esempio, all'attività amministrativa e, più specificamente, al regolamento e alla gestione unitaria dell'attività amministrativa entro un determinato contesto sociale. Storicamente, tuttavia, la polizia costituisce una specificazione di ciò, in quanto introduce alcuni elementi tipici di quel regolamento e di quella gestione, che ne fanno qualcosa di particolare ed autonomo. È determinante, intanto, il fattore territoriale, in corrispondenza con il più generale passaggio dall'obbligazione politica a base personale (*Personenverbandstaat*) a quella a base territoriale (*Flächenlandstaat*), che caratterizza sul piano costituzionale la transizione dal medioevo all'età moderna e dal sistema feudale allo Stato. Il progressivo predominio assunto dall'elemento territoriale introduce poi una seconda, importante variazione: nel regolamento e nella gestione «di polizia» prevale sul dato comunitario o corporativo (*genossenschaftlich*) — che era dominante nel modo di produzione e di governo feudale — il dato autoritario (*herrschaftlich*), nel senso che l'insieme delle norme di cui risulta l'ordinamento di polizia non è più semplicemente la codificazione ragionata e integrata dell'insieme dei diritti e dei privilegi su cui era intessuta la

⁶ Sul problema in generale, va visto il bellissimo libretto di L. DEHIO, *Equilibrio o egemonia. Considerazioni sopra un problema fondamentale della storia politica moderna*, Brescia 1954.

società economica (e politica) medievale, ma rappresenta piuttosto la somma via via crescente dei doveri a cui i singoli, in quanto sudditi, si trovano legati, con lesione delle proprie posizioni soggettive, ma in funzione della pubblica utilità. Ecco, quindi, anche il terzo elemento di novità: con la polizia non si tratta più dello «statuto» di una certa realtà sociale, considerata fundamentalmente chiusa e autoregolata, bensì della *programmazione* continua, dall'esterno, di una realtà economica e politica che si percepisce in movimento e che s'intende costruire o guidare. Diventa allora decisivo l'ultimo tratto distintivo della moderna polizia: il suo necessario *carattere sanzionatorio*, senza il quale verrebbe meno l'intera giustificazione del nuovo modo di amministrare il potere, in nome «dell'ordine e del benessere».

Sopra tutto l'ultimo punto illustrato spiega facilmente come la transizione da un predominio costituzionale di parte imperiale ad uno di parte territoriale (pur restando formalmente e, per taluni aspetti non secondari, anche sostanzialmente in vita l'antico Impero della nazione tedesca) si sia potuta compiere non solo su problemi e con riflessi «internazionali» (com'è stato sopra richiamato, a proposito della pace di Vestfalia), ma anche negli affari interni dei singoli territori, appunto mediante l'assunzione (o addirittura la delega) di responsabilità «di polizia» in capo ai principi territoriali⁷.

Il ricorso alle ordinanze imperiali di polizia (*Reichspolizeiordnungen*) fu uno degli strumenti più importanti nel corso dei tentativi di riforma dell'Impero, dalla fine del '400 alla metà del '600. Le grandi ordinanze del 1495, 1512, 1530, 1548, 1559, 1577 stanno a dimostrarlo. Ma lo stesso carattere ordinatorio, prescrittivo, estremamente concreto delle ordinanze impediva che nei singoli territori, a loro volta agitati dalle tensioni pro o anti-imperiali che segnano tutto questo periodo della storia tedesca, esse trovassero puntuale applicazione. L'inevitabile delega che l'Imperatore in tal senso compiva nei confronti dei principi territoriali non poteva non trasformarsi in un'assunzione di responsabilità da parte di questi ultimi, i quali presero ben presto ad emanare proprie ordinanze (territoriali), spesso ricalcate sulle principali ordinanze imperiali, ma dotate, all'interno dei singoli territori, di ben altra

⁷ Per un'informazione sui risultati raggiunti dalla storiografia tedesca — e sopra tutto del suo principale esponente su questo tema, G.K. Schmelzeisen —, in ordine al problema della «polizia», si veda la rassegna di P. SCHIERA, *Legislazione e scienza di polizia in Germania durante l'età moderna*, in «Annali FISA», IV, 1967, pp. 586-597.

forza coattiva: sopra tutto, però, ben altrimenti in grado di rafforzare e intensificare il nascente potere sovrano dei principi.

Per non stare che alle principali, si ricordino quelle del Baden del 1495, di Baviera del 1553, di Jülich-Berg del 1558, di Prussia del 1577, del Württemberg del 1621, di Stapelholm del 1623, di Sachsen-Gotha del 1668, dell'Hohenzollern del 1698. Tutte queste iniziative non sono, in realtà, particolarmente rilevanti per i loro contenuti. Di essi, in generale, si può rilevare un aspetto assai interessante per quanto attengono al diritto privato e quindi toccano un nodo decisivo della formazione del moderno rapporto politico fra principe e sudditi, fra Stato e società. Ma, in particolare, quei contenuti toccavano aspetti abbastanza modesti della vita associata — quali la preparazione del vino, della birra e la loro mescolta, i vestiti, il commercio dei tessuti, delle droghe, le farmacie, la lavorazione dell'oro, della lana e del cuoio, la manifattura in generale, i monopoli, i pesi le misure le monete, e tutti i generi di vagabondi e furbacchioni che costituivano una delle strutture portanti — sopra tutto nel Seicento tedesco — della mobilità sociale del tempo⁸.

Oltre che nei riflessi pratici che la regolamentazione diretta e sempre più integrata di tanti aspetti normali della vita quotidiana comportava, in ordine alla creazione di un'obbligazione politica di tipo diverso da quella feudale, l'importanza dell'attività di polizia stava nel modo in cui si veniva costruendo l'apparato destinato ad esercitarla concretamente: quello che più tardi diventerà — ma sostanzialmente prendendo avvio da qui, almeno in Germania — l'apparato burocratico dello Stato. Qui infatti si eserciterà l'azione del principe diretta ad affermare anche all'interno del suo territorio la sovranità ormai sanzionata internazionalmente nella pace di Vestfalia. Ciò avverrà mediante la costruzione di una rete di uffici sottratti al controllo dei ceti territoriali e delle forze locali dei singoli territori e legati direttamente al principe, al centro del potere. La genesi dello Stato moderno — sopra tutto in Germania — è tutta qui: i territori in cui quel processo si compì divennero Stati: in essi la polizia produsse pienamente i suoi effetti che, come ho cercato di spiegare, non erano esclusivamente legislativi, ma erano sopra tutto esecutivi e quindi anche giurisdizionali: in particolare miravano necessariamente ad una regolamentazione coattiva e pro-

⁸ Cfr. la raccolta di ordinanze *Polizei- und Landesordnungen*, a cura di G. K. SCHMELZEISEN, 2 tomi, Weimar 1969.

grammata dei rapporti sociali, da parte del principe (che tra poco sarà il «primo servitore dello Stato»⁹, ma già fundamentalmente lo era nella teologia politica luterana) nei confronti dei sudditi (ma per il loro «benessere e felicità»)¹⁰.

La Prussia, come stiamo per vedere, fu uno di questi Stati.

Più complesso, naturalmente, è il discorso sui «lumi». Va precisato, comunque — per non sollevare problemi troppo grossi e, in fondo, di scarso rilievo al di fuori di polemiche prevalentemente tecniche — che non intendo con tale espressione riferirmi all'illuminismo in senso stretto, ma ad un movimento culturale assai più vasto e generico che certamente coinvolge in sé l'illuminismo, anticipandolo e forse anche chiudendolo, ma per molti versi lo prevarica e anche lo diluisce in atteggiamenti e rivendicazioni più sfumati ed eterogenei, ma non per questo meno rivoluzionari¹¹. Quel che importa è poi, come si vedrà, comprendere che, anche per questo profilo, l'esperienza secentesca tedesca e — seppure in misura minore che per la polizia — prussiana presenta alcuni aspetti peculiari rispetto alle altre vicende europee. Anche dal punto di vista della riflessione politica, infatti, l'impegno maggiore fu rivolto a seguire ed accompagnare l'opera di costruzione territoriale e statale dei principi contro l'Impero, in una prospettiva piattamente pratica e strumentale, ma proprio perciò moderna, di buon funzionamento delle istituzioni e di ridefinizione del rapporto concreto fra principe e sudditi. Tale orientamento, che ha il suo riscontro materiale nelle trasformazioni introdotte nella prassi di governo dall'azione di polizia dei principi territoriali tedeschi, in un arco di tempo che comprende il Cinque e Seicento, si combinò con i mutamenti più profondi della vita spirituale e culturale tedesca dell'epoca: in particolare, con le conseguenze della riforma protestante e con l'inevitabile scontro di quest'ultima e di tutta la nuova «mentalità» con la tradizione aristotelica, ancora dominante, per tutto il '600, a livello accademico e ufficiale.

Dal primo punto di vista, va ricordata la spinta che, proprio dalla Riforma, ricevette una considerazione della politica svincolata da motivazioni e giustificazioni trascendenti, benché ancora qualificata — ma

⁹ *Testament Politique* [1752], in *Die politische Testamente Friedrichs des Grossen*, a cura di G. B. VOLZ, Berlin 1920, p. 38.

¹⁰ *Testament Politique* [1768], *Ibidem*, pp. 111-112.

¹¹ Dal punto di vista rigorosamente storico-filosofico, si veda N. MERKER, *L'illuminismo tedesco*, Bari 1968, che delimita cronologicamente l'illuminismo tedesco fra il 1729 e il 1781.

nella nuova ottica secolarizzata dell'irrelevanza religiosa dei fenomeni politici — in termini di ufficio, di dovere, di impegno pubblico: perciò anche di obbedienza da una parte e di autorità dall'altra. Ma, in secondo luogo, proprio ciò accelerò una profonda revisione dell'aristotelismo ufficiale, sempre più ridotto alla sua dimensione etica, scaturente in una dottrina dei costumi rigorosamente delimitata entro i confini della morale civile e dell'azione sociale. A ciò corrispose, non a caso, un rinnovato interesse per i tre settori in quel momento più concreti della vita associata: il diritto, l'economia, la politica. Non stupisce neppure che questo orientamento delle due grandi matrici della cultura tedesca del '600 confluissero, nei risultati della riflessione politica, a far da supporto all'evidenza che venivano sempre più assumendo, nella realtà politica dei nuovi Stati territoriali di polizia, i fatti amministrativi¹².

I «lumi», dunque, nel segnare il faticoso cambiamento di mentalità che anche in Germania apre l'età moderna, riproducono gli elementi propri delle condizioni costituzionali del tempo, fondando teoricamente e giustificando ideologicamente modi di vita politica differenti dal passato: più ridotti e circoscritti ma più incisivi, più pratici e banali ma più efficaci, più cogenti e coinvolgenti, ma anche più sottratti ad obiezione e critica. Anche i lumi, come la polizia, sono in realtà funzionali a un ambito di vita nuovo, in cui i «particolari» stanno faticosamente diventando «individui», a un prezzo però assai caro: la rinuncia a gran parte dei diritti appena scoperti, attraverso la delega di essi a un'istanza esterna, fittizia, che li gestisca nel nome di tutti, rispondendone nell'unico modo realmente tangibile, cioè in termini di ordine, di benessere, di felicità materiale. Tutto l'impianto di diritti e doveri su cui si regge la figura costituzionale dello Stato moderno ha tale base eudemonistica¹³. Non a causa di una presunta caduta di moralità della vita collettiva, di una degenerazione materialistica dei costumi, ma perché in una prospettiva «ideologica» come quella moderna (di progetto collettivo razionale di realizzazione-dominio individuale) la funzione pubblica può avere solo quel segno.

¹² Su ciò si può vedere, più in dettaglio, P. SCHIERA, *La concezione amministrativa dello Stato in Germania (1550-1750)*, in *Storia delle idee politiche, economiche, sociali*, diretta da L. Firpo, vol. III, Torino, di imminente pubblicazione.

¹³ Su questo processo, come sui suoi precedenti e susseguenti politici, va visto G. MIGLIO, *Le origini della scienza dell'amministrazione*, in *La scienza dell'amministrazione*, Milano 1957.

Polizia e lumi, sorgono già legati da un nesso inscindibile. La prima tutta centrata sulla regolamentazione della vita associata, per garantire il «buon ordine» della collettività, non più riducibile alla statica compresenza di isole locali di potere, come accadeva per l'antica società per ceti: dunque, in ultima istanza, volta a organizzare e controllare dinamicamente la rete sempre più fitta dei rapporti individuali, su cui si andava costruendo la nuova società civile. I secondi, invece, improntati all'opzione storica rivoluzionaria per l'individuo e la ragione, ma strumentalmente interessati anche (prevalentemente, sul piano pratico) alla creazione delle condizioni costituzionali necessarie per la realizzazione di quella. Da una parte e dall'altra, l'unità — specificamente tedesca — di polizia e lumi riflette specularmente l'immagine precisa del bipolarismo di potere caratteristico dell'intera esperienza dello Stato moderno: la tensione fra individuo (suddito, cittadino) e autorità, mediata fin dall'inizio e fino alla fine da quella particolare politica pratica e strumentale che è l'amministrazione.

Verificata, in via d'ipotesi, la plausibilità della chiave interpretativa scelta, occorre ora indagarne la praticabilità effettiva lungo il secolo in cui, in Prussia, lo Stato — autoritario, civile, illuminato — si costruì, con risultati così compatti da impedirne o rallentarne la successiva crisi e trasformazione e da rendere la più recente storia tedesca tanto paradigmatica non solo rispetto alle altre esperienze costituzionali d'Occidente, ma anche, più in generale, per la stessa essenza politica dello Stato moderno (e della sua crisi). Tale indagine tenterà, nei limiti del possibile, di seguire il concomitante e intricato andamento di polizia e lumi, da una parte insistendo sugli aspetti specifici di questi due fenomeni e del loro intreccio, dall'altra presentando anche il quadro generale (costituzionale) entro cui quest'ultimo s'inserì e su cui agì.

L'aver dilatato il periodo preso in esame all'intero secolo che va dall'ultimo quarto del Seicento all'ultimo quarto del Settecento consente già, in prima approssimazione, di delineare tre fasi successive di cui la prima (fino al 1715 circa) appare in certo modo come preparatoria, in quanto consiste prevalentemente nell'affermazione della polizia e dei lumi contro il governo e la mentalità precedenti, tipici di un territorio imperiale a base costituzionale di «antica società per ceti»¹⁴; la seconda (fin verso la metà del secolo) vede invece l'intensa attivazione del

¹⁴ Cfr. i saggi di O. BRUNNER, *Per una nuova storia costituzionale e sociale*, Milano 1971.

nuovo progetto costituzionale; la terza infine ne costituisce il compimento, sviluppando insieme i motivi della sua incipiente crisi (che, se per la Germania non sarà tanto presto il venir meno sostanziale del modello dello Stato moderno, significherà quanto meno la sproporzionata crescita di quest'ultimo fino a livelli intollerabili e incontrollabili).

Ancora per maggiore chiarezza e semplicità — allo scopo di rendere fruibili fino in fondo distinzioni cronologiche a significato prevalentemente convenzionale — si può subito notare che quelle tre fasi corrispondono all'incirca al regno delle tre maggiori personalità della dinastia Hohenzollern: il grande elettore Federico Guglielmo I (1640-1688), il re soldato Federico Guglielmo II (1713-1740) e Federico il grande (1740-1786).

Dal punto di vista strettamente storico-costituzionale, anche per la Prussia il punto di partenza del processo di modernizzazione è costituito dal *modello dualistico* proprio dello Stato per ceti (*Ständestaat*): così come la leva impiegata per rovesciare quella struttura è, sempre in Prussia, rappresentata dall'introduzione dell'esercito stabile. Dal 1648 al 1688, l'esercito prussiano crebbe da 8000 a circa 30.000 uomini, nonostante la strenua opposizione dei ceti che non potevano non vedere nell'aumento di spesa pubblica che ciò comportava la strada che avrebbe condotto al superamento dell'organizzazione amministrativa e finanziaria a base local-signorile su cui si fondava lo Stato per ceti e, quindi, la loro stessa ragion d'essere «costituzionale». Di fatto, la politica militare del grande Elettore portò a una richiesta sempre maggiore di contributi all'assemblea dei ceti, al progressivo irrigidimento di questa e ad una irreparabile tensione fra essa e il principe, che impiegò ogni energia ad individuare nuove fonti di entrata, e a sottrarre queste ultime all'amministrazione e al controllo dei ceti e quindi a garantirsi la più ampia autonomia politica.

È difficile inquadrare sinteticamente, con le categorie oggi offerte dalla sociologia storica, il carattere politico dello Stato dualistico per ceti. Il primo polo di esso — che sarà quello vincente —, cioè il principe, risalta chiaramente nella sua figura di modernizzatore, di interprete efficace delle esigenze di unificazione, accentramento, regolamentazione, impulso e gestione della nuova unità politica che è lo Stato moderno nel sistema europeo degli Stati.

Non altrimenti che in termini opposti è definibile il secondo polo: i ceti. Più che dall'indicazione precisa dei diretti interessi materiali che

essi esprimevano, il loro connotato storico-politico deriva infatti dall'essere espressione del vecchio modello organizzativo contro cui appunto l'unità politica statale si andava affermando. Da questo punto di vista, poca differenza tra le rivendicazioni signorili, di schietta provenienza feudale, del ceto nobiliare materialmente radicato sulla terra e sul suo sfruttamento col sistema principale della servitù della gleba e quelle corporative, pure a base prevalentemente feudale, degli strati emergenti nelle città: mercanti, artigiani e manifatturieri. Nobili e città erano infatti i due ceti o stati che componevano l'assemblea dei ceti, alla quale competeva principalmente l'approvazione e la ripartizione delle imposte.

Ciononostante, sia pure entro questa comune area di arretratezza, tra i due ceti si sviluppò, nella seconda metà del seicento, una tensione assai forte che trovava le sue ragioni nella storia recente di Germania. Intanto, le conseguenze economiche della guerra dei Trent'anni sortirono effetti disastrosi su entrambe le forze sociali: altissima mortalità, devastazione delle campagne, crollo della produzione per la carenza di materie prime e di mano d'opera e per l'inconsistenza del mercato, distruzioni e rovine nelle città furono altrettante concause di una grave depressione che coinvolse l'intera situazione tedesca e prussiana.

D'altra parte, però, il regime esistente, improntato nel suo complesso ad un'ottica di tipo feudale, era chiaramente volto a privilegiare — non solo nelle prerogative sociali, ma anche nella distribuzione dei carichi fiscali — il ceto nobiliare fondiario rispetto a quello produttivo cittadino. Ciò risaltava in modo particolarmente chiaro proprio nella congiuntura post-bellica che stiamo esaminando, in cui, come si è accennato, la funzione egemone del principe, rivolta alla «ricostruzione» del paese e al suo inserimento (in chiave prima difensiva, poi offensiva) nel sistema europeo degli Stati, con l'apprestamento di un potente e costoso esercito stabile, richiedeva un ricorso sempre più pressante e dettagliato allo strumento fiscale¹⁵.

¹⁵ «Poiché le nostre città del Brandeburgo sono state quasi del tutto snervate, hanno perso buona parte dei loro abitanti e ogni commercio e fonte di nutrimento e si trovano in una condizione desolata, non solo a causa della lunga guerra tedesca [dei Trent'anni] ma anche perché noi in seguito, a causa di insorgenti congiunture pericolose e guerre nelle vicinanze del nostro paese, dentro e fuori l'Impero, siamo stati costretti a costituire un forte esercito per la difesa del nostro Stato e dei nostri poveri sudditi: ... vogliamo introdurre per mezzo di questa Ordinanza, a sollevazione dei poveri, un fondamento più giusto delle future imposte e in particolare una accisa sui consumi del vino, della birra, dei

Quest'ultimo era, a sua volta, in crisi rispetto ai bisogni del tempo. Non solo per la ragione di fondo che il «diritto di approvazione della imposta» da parte dei ceti (ma soprattutto della nobiltà) impediva ogni intervento programmato del principe, ponendo continuamente in mora quest'ultimo; ma anche perché quello che era in quel momento il pilastro del sistema fiscale prussiano — la *Kontribution* — discriminava radicalmente fra nobili e non, gravando esclusivamente sui secondi, e in più essendo quasi del tutto svincolato dal carattere dei bisogni dell'economia produttiva cittadina.

Trovò così ascolto (nonostante resistenze e opposizioni anche in campo cittadino) il progetto del grande Elettore di mutare la base del sistema fiscale prussiano, introducendovi sempre più massicciamente le *Akzise* sorta di imposte indirette sulla produzione e il consumo, tendenzialmente obbligatorie per tutti (anche per i nobili) e chiaramente collegate ai tempi e alle necessità della città, sede degli interessi mercantili e manifatturieri, meno della campagna, ancora prevalentemente sede di interessi signorili e feudali ¹⁶.

Se su questo terreno si verificò una spaccatura fra nobili e borghesi, a tutto vantaggio del principe che poté incunearsi fra gli uni e gli altri, non convocando più le assemblee dei ceti per l'approvazione delle imposte (visto che le *Akzise* erano sottratte allo *Steuerbewilligungsrecht*) e facendo affidamento sulle città per realizzare la propria politica di intervento statale (si vedrà fra poco l'importanza che il nuovo «modo» fiscale ebbe anche per il sorgere e l'organizzarsi di una burocrazia

generi alimentari e delle altre merci...» (*Steuer- und Accise Ordnung*, 27 maggio 1680, in J. Ch. Mylius, *Corpus Constitutionum Marchicarum*, IV. Theil, III. Abteilung, II. Kap. «Von Accise-Wesen», cc. 101).

¹⁶ La prima introduzione delle *Akzise* fu fatta con un'ordinanza del 1667 (*Churfürstliche Brandenburgische Consumptions- oder Accise Ordnung der sämtlichen Städte der Chur- und Mark-Brandenburg*, in J. Ch. MYLIUS, *Ibidem*, cc. 91 ss.), che non ebbe a breve termine grande successo e fu rilanciata in modo massiccio nel 1680, con una istruzione per la riscossione delle *Akzise* già stabilite (MYLIUS, *Ibidem*, cc. 99 ss.), e una nuova Ordinanza che ribadiva quella del 1667 e allargava l'arco dei prodotti sottoposti all'accisa; nel 1684 infine tutta la questione viene riesaminata e riproposta con la *Revidierte General-Steuer- und Consumptions-Ordnung* (MYLIUS, *Ibidem*, cc. 133 ss.). Merita di essere riportato il giudizio che il Grande Elettore dà, in questa Ordinanza, dei precedenti interventi fiscali: «... [L'accisa] ha prodotto effetti così utili e prosperi che il contingente di contribuzione è aumentato in modo più imponente che con il vecchio sistema, e inoltre si sono trasferiti nelle città molti nuovi abitanti i quali, insieme agli antichi, hanno in parte costruito dal niente in luoghi abbandonati e in parte hanno riparato case in rovina e sopra tutto si sono sollevati dal precedente livello di povertà».

moderna ¹⁷), ciò non toglie che la composizione sociale prussiana mantene ancora a lungo profondi caratteri di contraddittorietà e arretratezza che ribadiscono il giudizio dato in partenza, sull'opportunità di definire in principale approssimazione i ceti nel loro complesso come forze antagoniste (poco importa se sacrificate o favorite) alla tendenza modernizzante, in senso statale, del principe. Così, se la servitù della gleba rimase istituto vigente fino alla riforma agraria del primo ottocento (e oltre), le stesse corporazioni e manifatture richiamarono a lungo l'attenzione regolamentatrice degli Hohenzollern, nel tentativo di ridurne i caratteri medievali a dimensioni più funzionali alle esigenze del moderno processo economico, esercitando al loro interno i necessari controlli di polizia ¹⁸.

In verità, la stessa lotta fra principe e ceti non intaccò mai i presupposti sociali di questi ultimi, ma riguardò pressoché esclusivamente il riflesso politico che essi avevano, allo scopo di rimuovere gli ostacoli, più sostanziali che formali, che si frapponevano al progetto operativo degli Hohenzollern, per la costruzione di un grande esercito e di una grande burocrazia ritenuti — con grande senso storico, per la situazione della Prussia di quel tempo — prerequisiti indispensabili per entrare a far parte, con qualche possibilità di restarvi, del sistema europeo degli Stati e divenire in futuro la «bilancia del mondo» ¹⁹. Ciò è anche ampiamente dimostrato dall'importanza considerevole non solo svolta di fatto (poiché ciò accadde in tutte le esperienze statali europee dell'epoca), ma in modo peculiarmente previsto e programmato, dalla nobiltà nell'organizzazione burocratica e militare. Con l'ulteriore componen-

¹⁷ Cfr. P. SCHIERA, *L'introduzione delle "Akzise" in Prussia e i suoi riflessi nella dottrina contemporanea*, in «Annali FISA», II, 1965, pp. 283-359.

¹⁸ Nel 1734, Federico Guglielmo I stabilisce un nuovo statuto per le corporazioni e le manifatture che cancella tutti gli antichi privilegi, usi o tradizioni e regola in modo uniforme l'organizzazione interna delle manifatture e i rapporti con l'esterno, onde «prevenire ogni confusione tra loro ed evitare così i frequenti processi finora intervenuti» (J. Ch. MYLIUS, *Anhang des Corporis constitutionum Marchicarum*, V. Theil, II. Abteilung, X. Kap., cc. 1 ss.).

¹⁹ Cfr. *Instruction König Friedrich Wilhelms I. für seine Nachfolger. Eigenendige Niederschrift vom 22. Januar bis 17. Februar 1722*, in *Die politische Testamente der Hohenzollern*, a cura di G. KÜNTZEL — M. HASS, Leipzig-Berlin 1911, vol. I, p. 88: «Per queste ragioni, Vi prego sinceramente, mio amato successore, di conservare, per amor di Dio, l'esercito e di rafforzarlo sempre più... così facendo, vedrete come sarete ricercato da tutte le Potenze del mondo e come terrete nelle Vostre mani la bilancia d'Europa, che dipenderà da Voi: reggere la bilancia del mondo significa infatti recare profitto al proprio paese, essere rispettabile presso i propri amici e temibile presso i nemici».

te per quest'ultimo aspetto del ruolo apertamente funzionale che il sistema militare a base cantonale, impiantato da Federico Guglielmo II, svolse rispetto agli interessi economici della nobiltà agraria (*Junkertum*) per tutto il settecento, ma anche, in grande misura, per il secolo successivo.

Anche grazie al sostanziale appoggio delle principali città, dunque, — ormai intolleranti della sperequazione fiscale vigente, nel sistema tradizionale d'imposizione, fra esse e la nobiltà — il principe vinse rapidamente la sua battaglia; col duplice risultato che i ceti perdettero, da una parte, la possibilità stessa di esercitare il loro antico *Steuerbewilligungsrecht*, con cui esercitavano da secoli un controllo preventivo sulla politica del principe, e dall'altra videro anche inaridirsi sempre più quella che fino allora era stata la branca più florida dell'amministrazione delle entrate statali, la *ständische Steuerverwaltung*, che aveva costituito una delle principali basi materiali per la conservazione del loro potere di fronte al principe, non solo in linea teorica o di mero controllo, bensì anche nella gestione concreta delle finanze pubbliche.

Ma in tal modo venne meno l'humus concreto nel quale affondava le sue radici il dualismo costituzionale dello Stato per ceti: sul piano militare, la gestione dell'esercito e della relativa amministrazione faceva ormai capo direttamente al principe, attraverso un'organizzazione sempre meglio articolata di «commissari di guerra»; in campo finanziario, all'antica contrapposizione fra amministrazione dei ceti (relativa alle imposte) e amministrazione del principe (esclusivamente relativa alle entrate demaniali) si venne sostituendo una contrapposizione tutta interna alla stessa amministrazione del principe: fra l'antica amministrazione dei beni demaniali (attribuita alla Camera) e la nuova amministrazione delle imposte (sempre più organizzata, secondo il modello militare, su base commissariale). I ceti perdettero in tal modo ogni possibilità reale di partecipazione — in alternativa al principe, come «altro» polo costituzionale — alla vita dello Stato, nella misura in cui furono estromessi, come forza politica, dai due nuclei in cui si costruiva la fortuna dello Stato moderno: l'esercito e le finanze.

Gli strumenti principali della vittoria del principe furono l'introduzione delle «*Akzise*»²⁰ e l'istituzione e l'organizzazione dell'apparato commissariale²⁰: con le prime il grande Elettore riuscì a spezzare la posizio-

²⁰ Cfr. nota 16 e 17. Inoltre O. HINTZE, *Der Commissarius und seine Bedeutung*

ne di forza dei ceti, coi secondi poté lentamente organizzare la nuova struttura amministrativa unitaria e accentrata dello Stato. Si tratta, come si vede, di strumenti esclusivamente tecnici, che dettero buon frutto solo perché furono impiegati nel modo giusto al momento opportuno: il principe non poté né volle in alcun modo attaccare la posizione dei ceti sul piano politico e sociale; si limitò a praticare tecniche di governo diverse da quelle cetuali (la polizia, in buona sostanza) e seppe imporle per la loro maggiore resa tecnica. Questa osservazione, oltre a mettere in luce il carattere costante di progettualità tecnica del processo costitutivo dello Stato moderno in Prussia, consente di comprendere meglio anche un'ulteriore caratteristica dell'esperienza prussiana, in ordine al ruolo — non più costituzionale, ma sì politico-sociale — che la nobiltà continuò a svolgere, e per lungo tempo ancora, in quel processo, segnando anche in modo decisivo le modalità con cui esso si svolse e le conseguenze che alla fine produsse. I ceti privilegiati (essenzialmente la nobiltà) non perdettero, nel corso della trasformazione costituzionale descritta, alcuno degli antichi diritti, non furono cioè messi al bando dal nuovo Stato: essi al contrario furono perfettamente assorbiti in esso e continuarono a costituirne l'ossatura, seppure in una posizione costituzionale del tutto diversa. Il nuovo Stato, accentrato nelle mani del principe, finì per costituire l'ambito più idoneo allo svolgimento della loro funzione «sociale» che, nel frattempo, in rapporto allo sviluppo economico, si veniva sempre più specificando nel senso di una cristallizzazione degli interessi agrari e di una loro polarizzazione rispetto alla nascente attività manifatturiera e poi industriale.

In altre parole, trasformandosi da forze costituzionali in forze prevalentemente sociali ed economiche, i ceti posero la necessaria premessa per la nascita di quella che più tardi sarà chiamata la «società civile», la quale a sua volta sarà la destinataria dello stesso processo politico e costituzionale messo in movimento e realizzato dallo Stato assoluto²¹.

Per arrivare a ciò, alla prima fase descritta, connotata da una prevalente tendenza «negativa» di smantellamento e superamento del ruolo co-

in der allgemeinen Verwaltungsgeschichte, in Staat und Verfassung, Göttingen 1962², pp. 242-274 (Gesammelte Abhandlungen, 1).

²¹ J. HABERMAS, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Bari 1971, pp. 91 ss. Sul problema in generale dello «Stato di polizia», esteso anche alla Russia e all'Austria, oltre che alla Prussia, vedi da ultimo l'interessante proposta di M. RAEFF, *The Well-Ordered Police State and the Development of Modernity in Seventeenth- and Eighteenth-Century Europe: An Attempt at a Comparative Approach*, in «American Historical Review», LXXX, 1975, pp. 1221-1243.

stituzionale dei ceti, dovettero succedere altre fasi, volte allo sviluppo dei temi già proposti nel corso della prima. Fu proprio grazie agli strumenti usati dal principe per sconfiggere i ceti che si costruì, nella prima metà del Settecento, la struttura del moderno *Gesamtstaat*. L'istituto commissariale, che aveva dato ottima prova in campo militare in tutta Europa e anche in Prussia durante la fase di assestamento dell'esercito stabile, trovò il suo maggiore campo di applicazione nell'amministrazione finanziaria: anch'essa — a dimostrazione della spiccata compattezza dello sviluppo istituzionale in corso — sotto la spinta delle crescenti necessità militari. Fu nel *Generalkriegskommissariat*, trasformatosi verso la fine del XVII secolo in organo centrale, alle dirette dipendenze del principe, che il *Geheime Rat*, in cui i ceti tentavano di sostenere l'ultima resistenza alle pretese assolutistiche, trovò il concorrente più irriducibile alla sua azione: tanto che ne fu presto completamente oscurato.

Allorché, nel 1712, esso assunse composizione collegiale, allineandosi con i più moderni organi dello Stato, e nel 1723 si modificò, unificandosi con il *Generalfinanzdirektorium* nel *General-Ober-Finanz-Kriegs-und-Domänen-Direktorium*, la curva del suo sviluppo raggiunse il culmine²². Esso costituì, insieme agli uffici periferici in cui si articolava la sua organizzazione unitaria, il vero e proprio organo amministrativo dello Stato prussiano, di cui d'altra parte non si limitò a curare il settore finanziario e militare, assumendosi una competenza assai estesa in un campo che li comprendeva tutti: la «polizia», intesa nell'ampio significato di cura dell'intera vita economica dello Stato, in funzione delle entrate regie, ma anche di cura ed interesse per il benessere concreto dei sudditi e per il suo perseguimento, attraverso l'impiego della nuova burocrazia. Con il che, tuttavia, si finisce per giungere ad un risultato più ampio

²² Cfr. *Instruktion für das neue General-Ober-Finanz-Kriegs-und-Domänen-Direktorium*, 15 gennaio 1723, in *Acta Borussica: Die Behördenorganisation und die allgemeine Staatsverwaltung Preussens im 18. Jahrhundert*, a cura di G. SCHMOLLER, O. HINTZE e altri, vol. III, pp. 575 ss., ora in parte anche in *The Habsburg and Hohenzollern Dynasties*, cit., pp. 299-300. Questa Istruzione riguarda l'organizzazione burocratica e le procedure del nuovo organo, nonché i settori in cui deve operare, con particolare riferimento ai grandi temi delle imposte, del benessere e delle manifatture. Rispetto all'organizzazione dell'antico *Geheime Rat*, sono da rilevare alcuni momenti di sviluppo in senso burocratico moderno: accentramento del momento decisionale, professionalità delle competenze, impersonalità dell'esercizio del potere. Il tutto, naturalmente, entro la persistente — e rafforzata — cornice del governo personale del principe. A questo proposito cfr. *l'Instruction König Friedrich Wilhelms I.*, cit., pp. 72, 76-77, 85-86, 88.

di quello che appare a prima vista, nella misura in cui, accanto al monopolio legittimo della forza, anche il perseguimento del benessere dei sudditi risalta senza ombra di dubbio come uno dei tratti salienti dello Stato assoluto tedesco settecentesco. In tal modo viene ribadita l'ipotesi della *funzione ideologica*, giustificativa ma anche operativa, dell'idea di benessere a copertura degli sforzi del principe per impadronirsi della forza legittima. D'altra parte però, appare sufficientemente fondata l'altra ipotesi della necessità di un apparato efficiente ed accentrato al fine dell'effettiva realizzazione di una concreta politica di intervento nel campo economico e sociale, come quella richiesta dalle esigenze di vita tedesche — ma in generale europee — del XVII e XVIII secolo. Ciò è confermato, come s'è già visto, dal grande ruolo svolto in tutto questo processo, dalle ordinanze di polizia: il *jus polittiae*, inteso come elemento portante della concentrazione di sovranità in capo al principe, divenne lo strumento essenziale di esercizio del modernissimo concetto di polizia, che ormai non significava più soltanto, genericamente, buon ordinamento e buona costituzione, ma anche amministrazione della comunità politica — una modificazione concettuale nel corso della quale il tradizionale riferimento all'antico pensiero giuridico e alla concezione del bene comune gradualmente cedette il posto all'esigenza di una funzionalità prevalentemente tecnica dell'amministrazione dello Stato.

Il fatto che quest'ultima fosse incentrata sull'esigenza di un ordine da instaurare attraverso il perseguimento del benessere dei sudditi, anche contro i diritti soggettivi di questi ultimi, nella linea della teologia politica riformata prima e della scuola tedesca del diritto naturale poi, ci riconduce all'osservazione appena fatta della coesistenza nelle prime fasi di formazione del moderno Stato di benessere, dell'idea di «ordine» e di quella di «benessere», nella prassi sinteticamente unitaria e autoritaria della polizia.

È dunque legittimo mantenersi alla conclusione già indicata, che scorge il compimento di una fase istituzionale autonoma verso la fine del regno di Federico Guglielmo I. L'istituzione del *Generaldirektorium* rappresentò il superamento definitivo della dicotomia fino allora esistente fra l'amministrazione (centrale e periferica) facente capo direttamente al principe e gestita dai commissari (dipendenti, al vertice, dal *Generalkriegskommissariat*) e l'amministrazione delle *Amtkammern*, nelle quali i ceti tentavano di mantenere, a livello locale, l'antica posizione costituzionale. Dal 1723 la contrapposizione fra Camera e commissari fu definitivamente superata, per quanto riguardava l'esercizio concre-

to dell'attività amministrativa in senso stretto. Essa continuò però a sussistere nel settore della giurisdizione amministrativa. L'ormai affermata superiorità e preminenza legislativa delle ordinanze di polizia aveva infatti causato il sorgere, accanto al diritto comune di impronta romanistica, di un corpo di diritto nuovo, di spiccata impronta pubblicistica: tale imponente branca della legislazione — come si è visto, indispensabile strumento per l'affermazione della politica principesca — non poteva essere conosciuta dalle corti ordinarie ed era così finita ad arricchire a dismisura la competenza dei commissari, fidi esecutori di quella politica stessa.

Indirettamente, fu di aiuto alla soluzione del grave problema la razionalizzazione già operata nel campo strettamente amministrativo e finanziario. Se si pensa che nel 1723 era stato creato il *Generaldirektorium* e che nel 1728 Federico Guglielmo I aveva istituito un *Kabinettsministerium*, esclusivamente competente nei problemi di politica estera, si vede bene che all'antico *Geheime Rat* era rimasto assai poco della originaria onnicompentenza: precisamente il settore giudiziario e quello del culto. Il re di Prussia comprese che non v'era altra strada da seguire e impostò con chiarezza la razionalizzazione di questo stesso organo, chiamando alla sua direzione il grande Coccejo, che in quell'ambito poté impostare la successiva riforma giudiziaria ed avviare lo stesso enorme problema della codificazione²³.

Ma si entra qui in un momento nuovo della storia costituzionale prussiana, prima di affrontare il quale è necessario ribadire sinteticamente che, già verso la fine del regno di Federico Guglielmo, era scomparso pressoché in ogni ramo della vita pubblica il dualismo proprio dell'antico Stato per ceti, tanto che ogni affare di stato trovava la sua ultima istanza di decisione a livello centrale, sotto il diretto controllo del principe. Al culmine dell'amministrazione stavano, a quel punto, tre organi centrali, a struttura collegiale, collegati fra loro non più da un organo superiore (l'antico *Geheime Rat*, ridotto a semplice dipartimento per la giustizia e il culto) ma dalla persona stessa del principe. E ciò non attraverso la presidenza diretta da parte del principe stesso di ciascuno dei tre collegi (che pure era prevista a titolo onorario) bensì

²³ Cfr. H. WEILL, *Frederick the Great and Samuel von Cocceji. A Study on the Reform of the Prussian Judicial Administration, 1740-1755*, Madison 1961, University of Wisconsin. Frutto del lavoro di Coccejo fu il famoso progetto di un *Corpus Juris Fridericianum* (1749-1751), pubblicato ad Halle nel 1751, che rappresenta uno dei primi tentativi di codificazione moderna.

mediante un sistema di comunicazioni scritte continue fra lui (assistito dal suo *Kabinett*) e ciascuno dei tre colleghi, con lo strumento specifico del *Kabinettsorder*: è il sistema andato famoso sotto il nome di *Regierung aus dem Kabinett* (governo di gabinetto).

Federico il grande ricevette dal padre una struttura di potere già perfettamente delineata ed anzi ormai pienamente efficiente; è con riferimento a lui che si parla normalmente di governo di gabinetto, e ciò sta a significare che egli non apportò grandi modifiche all'apparato che i suoi predecessori avevano costruito, limitandosi ad impiegarlo per realizzare, in modo sintetico e storicamente quasi necessario, la politica degli Hohenzollern. Non sembrerebbe dunque corretto parlare, per il tempo di Federico, di una terza fase istituzionale: la sua figura di monarca non si qualifica certo in modo particolare per decisivi interventi in quel settore. Egli seppe però completare l'edificio costituzionale ereditato nella linea ormai pienamente matura del razionalismo dei lumi e della razionalità della prassi politica, ulteriormente condensando nella propria opera di riformatore le due linee concorrenti della polizia e dei lumi²⁴.

Frutto diretto di ciò furono in primo luogo la riforma giudiziaria e, se pure in un periodo più lungo, l'opera di codificazione²⁵. Val la pena però di sottolineare un altro contributo, al quale non viene solitamente attribuita soverchia importanza, per la valida ragione che esso è per lo più inteso come sviluppo quasi automatico di scelte politico-amministrative già compiute in precedenza.

Si tratta dell'opera di razionalizzazione del *Generaldirektorium*, competente, come s'è visto, per tutte le materie concernenti l'economia pubbli-

²⁴ Significativa a questo proposito è la lettera che Federico il Grande scrive a Voltaire pochi giorni dopo la morte del padre: «[Charlottenburg, 27 giugno 1740]. Ho cominciato innanzi tutto ad [accrescere le forze dello Stato] di sedici battaglioni, di cinque squadroni [di Ussari e di uno] squadrone di guardie del corpo. Ho messo [le fondamenta per] la nostra nuova Accademia. Ho fatto [acquisto di] Wolff, di Maupertuis, di Vaucanson, di [Algarotti]. Aspetto la risposta di s'Gravesande, [e di Euler]. Ho costituito un nuovo dipartimento per il commercio e le manifatture, fatto venire pittori e scultori» (in *Briefwechsel Friedrich des Grossen mit Voltaire*, a cura di R. KOSER — H. DROYSEN, vol. II: 1740-1753, Stuttgart 1909, pp. 9-10 (Publikationen aus den K. Preussischen Staatsarchiven, 82).

²⁵ H. WEILL, *Frederick the Great*, cit.; H. CONRAD, *Rechtsstaatliche Bestrebungen im Absolutismus Preussens und Österreichs am Ende des 18. Jahrhunderts*, Köln-Opladen 1961; E. BUSSI, *Stato e amministrazione nel pensiero di Carl Gottlieb Svarez, precettore di Federico Guglielmo III di Prussia*, Milano 1966.

ca, la finanza, gli affari militari e il controllo interno o di polizia. Fin dall'inizio tale organo era stato organizzato su base territoriale, nel senso che al suo interno le competenze erano divise fra quattro dipartimenti provinciali, ciascuno responsabile non già in funzione della materia dei singoli affari, ma del settore di territorio a cui si riferivano. Una volta consolidato il passaggio dall'«unione personale» di territori eterogenei in capo al principe allo Stato unitario (*Einheitsstaat*), la distinzione delle competenze su base territoriale cedette il passo a una distinzione di tipo funzionale. Ogni dipartimento si occupò allora di singoli rami dell'amministrazione in modo unitario per l'intero Stato. Federico II insistette in questa direzione, istituendo, accanto ai quattro originari, nuovi dipartimenti, sempre più specificamente caratterizzati in senso funzionale. Nel 1740 fu la volta del quinto dipartimento: quello per il commercio e la produzione; nel 1746 del sesto: per l'amministrazione militare; nel 1766 del dipartimento per le *Akzise* e le dogane o Commissariato; nel 1768 del dipartimento per le miniere e nel 1771 di quello per le foreste²⁶. Al di là di considerazioni specifiche che sole permetterebbero un'esatta interpretazione di questa evoluzione, così importante per l'affermazione dei moderni ministeri, occorre ribadire come, mediante essa, giungesse a soluzione il nodo centrale dell'amministrazione pubblica prussiana, rappresentato dalla compattezza ed esclusività di competenze del *Generaldirektorium*.

In particolare, è possibile individuare il compiersi di una separazione, a livello esecutivo, fra tre grandi branche del concerto economico-finanziario: quella economica in senso stretto, quella fiscale-finanziaria e quella di polizia. Lungo questa strada si svolgerà il cammino che porterà allo Stato liberale ottocentesco: oltre che sull'altra parallela della riforma giudiziaria e della codificazione, in cui vanno colti i prodromi del moderno Stato di diritto.

4. Se per la ricostruzione delle vicende costituzionali che segnano il «grande esperimento» prussiano è stato possibile concentrare l'attenzione esclusivamente entro i confini del territorio interessato, la situazione è molto diversa per quanto riguarda l'aspetto ideologico-culturale-scientifico dello stesso processo. Ciò è ovvio per quanto riguarda l'impor-

²⁶ Cfr. *Testament Politique* [1768], cit., p. 187: «Sei dipartimenti appartengono a questo governo: 1. giustizia, 2. guerra, 3. finanze, 4. commercio e manifatture, 5. commissariato, 6. affari esteri». A questi, poco dopo si aggiungono il dipartimento per le miniere e quello per le foreste.

tanza svolta, nell'intero mondo tedesco, dalle conseguenze politiche della Riforma e dallo stesso movimento giusnaturalistico: due grandi costanti che non a caso trovano però, nel periodo considerato, importanti connessioni e interazioni proprio in terra prussiana. Ma, più in generale, la considerazione vale per tutte le principali linee di tendenza che la riflessione teorico-politica assume in Germania, a partire dalla metà del XVII secolo.

A parte le anticipazioni di un «nuovo» pensiero politico che risalgono al XVI secolo, almeno per il famoso esempio di Melchior von Osse, statista sassone il cui modesto *Politisches Testament* (1555) apre la lunga e fortunata vicenda della concezione amministrativa dello Stato in Germania, trovando una tarda ma importante recezione in Prussia, ai primi del Settecento, ad opera di Tomasio, che lo ripubblica facendone un testo per le sue rivoluzionarie lezioni in lingua tedesca sui problemi dello Stato²⁷; a parte ancora il grande influsso esercitato in tutta la Germania durante il XVII secolo dalle tesi neostoiche di Justus Lipsius (*Politica*, 1589), più o meno in sintonia con la recezione dell'idea di sovranità di Bodin, ma con un impegno — etico, ma anche politico — di ordine, di disciplina, di obbedienza, di servizio; il nodo da cui conviene far partire i moderni lumi tedeschi è forse rappresentato dall'opera poliedrica di Hermann Conring. Poligrafo inesauribile, fra l'altro eminente consigliere del Grande Elettore, la sua importanza risiede nella consapevolezza con cui pose e affrontò il problema della *Zweckmäßigkeit* (adeguatezza allo scopo) della riflessione politica.

Indicato come padre della moderna statistica, senz'altro egli fu uno dei primi a porre in termini radicalmente nuovi il problema dell'arte di governo, contribuendo decisamente a trasformarla in scienza, collegandola strettamente ai precisi bisogni, concreti e materiali, del principe e dello Stato. I temi della sovranità e della polizia, dell'ordine e del benessere, della ragion di stato e dell'ufficio del principe trovarono in tal modo una felice combinazione «pratica», in una linea che è ormai riconosciuta come la linea stessa di origine della moderna scienza (e mentalità, e ideologia) politica²⁸.

²⁷ *Melchior von Osse Testament gegen Herzog Augusto Churfürste zu Sachsen . . . 1556. Anitzo zum ersten Mal völlig gedruckt. Auch Hin und Wieder durch nützliche Anmerkungen erläutert . . . Zum Gebrauch des Thomasischen Auditorii*, Halle 1717; cfr. Vorrede von Christian THOMASIVS.

²⁸ P. SCHIERA, voce *Stato moderno*, nel *Dizionario di Politica*, a cura di N. BOBBIO - N. MATTEUCCI, Torino 1976, pp. 1006-1012.

Neutrale nella gran polemica giusstatalistica fra impero e territori, gli effetti svolti da Conring non poterono poi non prodursi principalmente — proprio a causa della loro preminente «praticità» — a livello territoriale, dove più direttamente (come s'è visto a proposito delle ordinanze di polizia) gli scopi pratici della politica venivano perseguiti. Lo stesso può dirsi per un'altra corrente della riflessione politica tedesca del tempo: quella che va sotto il nome di *juristische Steuerliteratur* e che annovera fra i suoi maggiori rappresentanti personaggi come Obrecht, Besold e Klock. In tutti loro, anche se in misura non sempre uguale e non sempre con la stessa consapevolezza, si afferma decisamente, pur sotto la spessa patina del formalismo giuridico, frutto della recente recezione, il nesso fra politica ed economia che sarà traente per tutta l'età moderna. Sintomaticamente, tale nesso trova in questi autori il primo punto di congiunzione nel problema fiscale, che è, per l'appunto, un caratteristico momento di vita «territoriale» e di crescita di un potere organizzato e organizzatore sul territorio²⁹: per la Prussia, come s'è detto, è il momento della vittoria del principe sui ceti e di consolidamento non tanto del potere assoluto quanto dello Stato.

L'intensità dell'interesse assunto in Germania, durante il seicento, dai problemi organizzativi, operativi, pratici, dell'attività politica, tanto nel senso «qualitativo» della legittimazione del potere in termini «assolutistici» e non «cetuali», quanto nel senso «quantitativo» della soluzione storica di essi a livello statale-territoriale e non federal-imperiale, è dimostrata da un terzo, importante, filone di pensiero che inizia nell'ultimo quarto del secolo con l'opera sassone-prussiana di Ludwig Veit von Seckendorff (*Teutscher Fürsten-Staat*, 1856). Anche qui, la descrizione dettagliata della necessaria struttura organizzativa e amministrativa della corte principesca è in realtà l'involucro in cui si celano importanti osservazioni sulla dimensione ottimale dello Stato, sul suo fine e la sua giustificazione, sulla composizione interna della classe di governo e sopra tutto sul rapporto esistente, attraverso il nuovo e decisivo strumento della burocrazia professionale, fra principe e ceti. Per non parlare poi del consueto, costante, richiamo alla necessaria base informatico-statistica di conoscenze sul proprio Stato e sugli altri; condizione indispensabile perché un principe o un uomo di Stato moderno possa agire in modo razionale, secondo i due pilastri fondamentali della razio-

²⁹ P. SCHIERA, *L'introduzione delle "Akzise"*, cit., pp. 283 ss.

nalità moderna: conoscenza e quindi previsione, scopo da raggiungere e quindi azione pratica³⁰.

Ho finora accentuato volutamente l'aspetto pratico-operativo della riflessione politica tedesca del XVII secolo, trascurando la parte più ovvia delle tradizionali argomentazioni a matrice più o meno aristotelico-scolastica sul bene comune e il fine dello Stato, non solo perché ritengo tale aspetto singolarmente originale e moderno, ma sopra tutto perché è proprio nel carattere preponderante di *Zweckmässigkeit* che lo segna che si può scoprire una mentalità e una ideologia nuova. Non si tratta forse ancora di «lumi» in senso proprio, ma certamente del consolidamento di un atteggiamento anti-tradizionale verso la politica, caratterizzato da un nuovo senso critico, in quanto capace di proporre criteri di pratica politica di tipo prevalentemente empirico: attenti cioè al risultato, che a sua volta vien sempre più inteso nella sua materialità. In questo modo, si afferma un deciso rivolgimento di tipo ideologico, entro cui producono e subiscono importanti effetti sia la riflessione scientifica che l'attività costituzionale. Pensiero amministrativo e interventi di polizia sono quindi due momenti dello stesso discorso; non però nel senso, ovvio e sostanzialmente errato, per cui il primo è semplicemente il riflesso o l'anticipazione teorica dei secondi, o viceversa, bensì in un senso assai più ampio e globale, che arriva a comprendere — anche per il caso storico rappresentato dalla Prussia — il significato stesso dello Stato, come sintesi politico-organizzativa dei rapporti di potere, in situazioni storiche determinate, secondo quella che io considero la principale e forse unica «ideologia» moderna: la fissazione, secondo criteri il più possibile scientifici, degli obiettivi materiali della comunità politica come rappresentata dalla classe in essa dominante, e l'esplicazione della prassi necessaria a raggiungere tali obiettivi. Anche l'aridità «amministrativa» degli autori di cui ho finora fuggacemente parlato trova allora una più corretta collocazione, nell'ambito di un'impostazione che fa dell'aridità stessa (presentandola come scientifica) la propria base, per produrre conseguenze operative ben più ricche di contenuti concreti e di precise risposte ad interessi materiali.

Da esatto pendant agli amministrativisti fa, d'altra parte, in questo stesso periodo, la scuola tedesca del diritto naturale, che, con Pufendorf e Tomasio alla fine del Seicento, con Wolff nel Settecento, accom-

³⁰ V. L. VON SECKENDORFF, *Teutscher Fürsten-Staat*, 1656; mit einer ganzt neuen Zugabe . . . , Frankfurt-Leipzig 1702, cfr. *Dedicatio e Vorrede*, in particolare p. 4.

pagna, sorregge, guida, giustifica il più gretto e piatto interesse del principe per l'organizzazione (più che per la giustificazione) del proprio potere. Ma il collegamento fra questi due momenti «ideologici» della costruzione dello Stato in Prussia è così evidente che è addirittura possibile fornire una breve storia di quel diritto naturale attraverso la peculiare congiunzione che in esso razionalmente si propone fra i due momenti di cui sopra dicevo: quello pratico-organizzativo e quello teorico-giustificativo. È il tema della *materielle Glückseligkeit* (felicità materiale) e della dialettica «diritti-doveri» che — all'interno del più generale schema ideologico ordine-benessere — denota la specificità storica non solo dell'assolutismo ma, a mio avviso, di tutto il moderno «esperimento statale»³¹. La dottrina luterana dell'autorità, il tradizionale insegnamento aristotelico, l'orientamento razionalistico e utilitaristico del diritto naturale offrono il materiale necessario per una formulazione del «bene» dei sudditi in termini direttamente funzionali all'interesse dello «Stato», cioè di quelle forze sociali dominanti o in via di dominanza, capaci di impostare l'individuazione e la soluzione dei propri bisogni in senso tecnico-razionale (cioè scientifico, ideologico). Così, il *Wohlfahrt* moderno è inteso in senso completamente diverso dal suo antecedente medievale (il *bonum commune* della Scolastica, rigido e immutabile, da conservare più che da creare). Esso è invece impregnato di elementi edonistici, mondani, concreti, ma proprio perciò è sempre frutto di interventi umani, di operazioni politiche, di scelte consapevoli e faticose. Inoltre il benessere dei sudditi non è solo un fine da raggiungere per realizzare lo Stato ideale, ma anche un mezzo importante per far funzionare lo Stato nella sua concretezza storica: è illuminante lo stretto rapporto che da qui in poi s'instaura, nella teoria e nella prassi, fra il benessere dei sudditi e la prosperità dello Stato.

È con Pufendorf che si pongono le premesse di quella fondazione delle moderne scienze sociali che Schumpeter attribuisce a merito della scuola tedesca del diritto naturale³²: in particolare è con lui che le novità giusnaturalistiche, sia quelle a base internazionalistica di derivazione olandese-spagnola sia quelle a base antropologico-politologica risalenti a Hobbes, vengono prevalentemente riportate nell'ambito dello *Staatsrecht*, avviandosi in tal modo a fondare né più né meno che la moderna dottrina dello Stato. Pufendorf infatti codifica, inserendosi nella tradizione luterano-melanctoniana, la distinzione fra azioni inter-

³¹ P. SCHIERA, voce *Stato moderno*, cit.

³² J. SCHUMPETER, *Storia dell'analisi economica*, vol. I, Torino 1959, p. 131.

ne e azioni esterne dell'uomo. Solo le seconde (*forum humanum*) ricadono sotto la competenza del diritto naturale; le prime riguardano la teologia morale³³. Ma è proprio sul terreno del *forum humanum* che si compie l'umanizzazione (laicizzazione) dei (nuovi) rapporti giuridici e politici, attraverso lo sviluppo originale e conseguente delle due premesse storiche della mentalità moderna, entrambe a loro volta fondate sulla nuova fiducia nell'uomo (nella sua ragione, nella sua abilità pratica): l'autonomia (in primo luogo dalla morale) e lo spirito sistematico. Su queste linee esistono i contributi (sempre meno teorici, sempre più carichi di implicazioni pratiche) di Tomasio e di Wolff³⁴, nel persistente richiamo alla felicità con toni progressivamente più dettagliati e materiali ed immediatamente operativi³⁵, secondo il singolare mutamento che quel richiamo subisce, sotto la spinta di una continua intensificazione del ruolo ideologico-progettuale del diritto naturale e con risultati ancora una volta prettamente afferenti alla dimensione amministrativa, interventistica, di polizia, della nuova prassi politica.

Questo è il significato dell'illuminazione del principe, nel trionfale Settecento prussiano di Federico; ma tale resta anche il significato dell'illuminazione positiva della borghesia ottocentesca, nella fase costituzionalistica e non più assolutistica dello Stato.

Anche da questo punto di vista, il nesso polizia-lumi è più indicativo di quanto si potesse inizialmente ritenere, e non solo per la Prussia. Anche se, per la Prussia, gli effetti sintetizzanti e globalizzanti di quel nesso appaiono con molta maggiore evidenza che altrove. Tant'è vero che sarà proprio il graduale ma progressivo attenuarsi di quella sintesi a denunciare un sostanziale rallentamento dello sviluppo costituzionale, in corrispondenza col trapasso delle forze traenti del processo da una

³³ S. PUFENDORF, *De officio hominis et civis juxta legem naturalem libri duo*, 1673; editio novissima, Erfurt-Rudolstadt 1681, cfr. Praefatio ad lectorem, pp. [A8-A9].

³⁴ Chr. THOMASII, *Fundamenta Juris Naturae et Gentium ex sensu communi deducta, in quibus ubique secernuntur principia Honesti, Justi ac Decori, cum adjuncta emendatione Institutionum Jurisprudentialae divinae*, 1705; Halae 1718², Liber I, Caput VI, § 21, p. 172; Chr. WOLFF, *Jus naturae*, edidit et curavit M. Thomannus, Frankfurt-Leipzig 1740; edizione anastatica Hildesheim-New York 1972, in *Gesammelte Werke*. II. Abteilung: *Lateinische Schriften*, vol. XVII, Pars I, Cap. II «De officiis hominis».

³⁵ Dice WOLFF, *Ibidem*, § 284, p. 189: «La legge di natura ci dà diritto a tutto ciò che è necessario per raggiungere, conservare ed aumentare la felicità»; e poco dopo: «questo principio è importantissimo... dal momento che vorremmo far derivare l'intera dottrina del diritto naturale dalla nozione di felicità».

posizione (in sé rivoluzionaria) di attacco al passato e ai vecchi ceti ad uno stato di conservazione e difesa di interessi ormai acquisiti.

La storia prussiano-tedesca che stiamo studiando è in grado di prestare un valido esempio anche per quest'ultima considerazione. Basta pensare alla rapida ma vivissima esperienza del Cameralismo. Preceduto dall'intensa stagione del «mercantilismo imperiale» viennese di Becher, Hörnigk e Schröder, a cavallo fra XVII e XVIII secolo, esso si presenta come un fenomeno proprio di tutto il mondo tedesco, seppur ispirato, almeno per la prima metà del Settecento, dall'esperienza prussiana, in cui infatti trova le più felici attuazioni di ordine pratico³⁶. Nel 1727, il re di Prussia istituisce nelle Università di Halle e di Frankfurt an der Oder le due prime cattedre di cameralistica. L'insegnamento specifico, separato e globale, delle «scienze camerali, economiche e di polizia» era visto come strumento indispensabile alla formazione di funzionari esperti, moderni e preparati, gli «echten Cameralisten» appunto, in grado di rispondere tecnicamente alle esigenze dello Stato, non più soddisfatte dalla tradizionale preparazione prevalentemente giuridico-casuistica. Così non bastava più lo studio settoriale del problema finanziario che, collegato alla persona del principe, si riduceva irrimediabilmente a mero fiscalismo; non bastava più la semplice recezione delle teorie mercantiliste, non collegata a precise scelte in campo politico-costituzionale. Tutto ciò continuava ad essere importante, acquistava anzi sempre maggiore importanza, ma in una visione unitaria grazie alla quale si cercava di collegare fra loro i diversi pezzi del mosaico, rendendoli reciprocamente funzionali a quello stesso disegno unitario della vita dello Stato a cui si ispirava la prassi costituzionale e l'impostazione ideologica del momento.

Il cameralismo in senso stretto fu la risposta a tutto ciò: l'elaborazione di una scienza globale dello Stato, a base quasi esclusivamente empirico-operativa, a contenuto quasi esclusivamente economico-finanziario, avente la pretesa di esprimere sinteticamente i grandi problemi sociali del nuovo tempo e di fondare nei fatti più che in teoria un nuovo rapporto (di diritto-dovere) fra sudditi e sovrano, facendo perno sull'analisi articolata del binomio benessere (dei sudditi) - prosperità (dello Stato)³⁷, nel tentativo (scientifico-ideologico) globalizzante di uni-

³⁶ P. SCHIERA, *Dall'arte di governo alle scienze dello Stato. Il Cameralismo e l'assolutismo tedesco*, Milano 1968.

³⁷ Si può ricordare come esemplare a questo proposito l'opera di Georg Heinrich

ficare le diverse branche «tecniche» del pensiero politico moderno (economia, scienza dell'amministrazione, scienza delle finanze, tecnologie produttive ecc.) in un corpo integrato e dotato di senso proprio, che potesse dare una spiegazione «meccanica», dall'interno, del funzionamento della cosa pubblica, assumendo quest'ultima nella sua dimensione storica concreta dello Stato di polizia, accentrato e unitario, sempre più istituzionalmente superiore alla figura del sovrano quale si realizzò in Prussia nella prima metà del Settecento³⁸.

Non a caso, dei diversi settori di cui la cameralistica si componeva, fu quello della scienza di polizia ad assumere il ruolo chiave, di fulcro dell'intero sistema, di momento sintetico della complessa vicenda che la nascita dello Stato moderno aveva messo in moto. In tal modo, la cameralistica divenne la vera e propria dottrina dello Stato di polizia, di cui fu non più la teorizzazione astratta e metafisica, ma la spiegazione in termini di forze concrete, osservabili empiricamente e teoricamente verificabili: quindi una spiegazione scientifica.

Con il rapido declino di questo importante obiettivo ideologico di costruzione unitaria e globale dello Stato, prende avvio, dopo la metà del XVIII secolo, una nuova linea di tendenza, più duttile e diversificata, più attenta alle garanzie che agli interventi, in sostanza più conservatrice che innovativa. È la linea che, inevitabilmente, torna a privilegiare il diritto, sia sul piano pratico-costituzionale della separazione della giurisdizione dall'amministrazione³⁹, sia su quello teorico-costituzionale

Zincke, punto culminante sia dell'elaborazione teorica che della sistemazione scientifica nell'ambito cameralista: per lui la scienza camerale è infatti «una scienza teorica e pratica rivolta sia ad individuare, migliorare e introdurre buone leggi ed istituti di polizia, in base alla natura e allo stato delle condizioni economiche di un paese, sia anche a fondare, mantenere, aumentare ed amministrare secondo saggezza, intelligenza, giustizia e abilità, per il bene dello Stato e del suo governante, secondo speciali regole e massime discendenti dal complesso dei diritti e dei doveri di un principe, la soddisfazione dei bisogni, la tranquillità e la ricchezza di un paese, e attraverso ciò anche il patrimonio pubblico necessario allo Stato e al principe» (G. H. ZINCKE, *Cameralisten Bibliothek...*, Leipzig 1751-52, parte I, § 15, pp. 23-24).

³⁸ E. BUSSI, *I principi di governo nello Stato di polizia*, Cagliari 1955.

³⁹ Cfr. il *Reglement, was für Justiz-Sache denen Krieger- und Domainen-Camern verbleiben, und welche vor die Justiz-Collegie oder Regierungen gehören*, del 19 giugno 1749, in J. Chr. MYLIUS, *Continuationes Corpus Constitutionum Marchicarum*, IV, cc. L63 ss.: «...Viene qui stabilito che di regola tutte le questioni processuali che riguardano l'interesse privato ovvero i diritti delle parti interessate devono essere discusse e decise dai collegi di giustizia ordinari di ciascun luogo. Devono essere invece attribuite alla competenza delle Camere di guerra e demaniali principalmente le questioni inerenti alle entrate regie e ai demani, e

della grande codificazione illuminata⁴⁰. Intanto l'amministrazione funziona da sé, in direzione massicciamente burocratica, grande macchina da cui né il benessere dei sudditi (la tradizionale produzione agraria, i commerci, le sempre più numerose manifatture) né la prosperità dello Stato (gli interventi fiscali di prelievo e quelli politico-economici di spinta) possono più prescindere. La scienza economica e la scienza di polizia (scienza delle finanze) prendono il posto delle scienze dello Stato tenuto per breve ma decisivo tempo dalla cameralistica: esse lasciano però sempre più spazio al diritto: privato e pubblico. L'*Allgemeines Landrecht für die preussischen Staaten*, del 1794, non è che la prefigurazione di quel che sarà, nell'Ottocento, il dominio del diritto nel campo scientifico e ideologico borghese.

5. Per concludere, è necessario tornare allo schema interpretativo con cui si è aperta questa ricostruzione. Il grande problema storico del nostro secolo, riconducibile a una tragica divaricazione-identificazione fra individuo-soggetto e potere-oggetto, esprimendosi simbolicamente sul piano politico-costituzionale nell'orrore fascista⁴¹ e su quello filosofico-ideologico in una concezione del mondo in cui è ancora presente un'opzione individualistica, insieme però all'intuizione dell'individuo come essere sopraffatto dall'angoscia⁴², non trova spiegazione sufficiente al suo interno, neppure mediante il ricorso alle più documentate denunce storico-materialistiche della carica di alienazione e di sfruttamento propria del modo di produzione capitalista. Il modello oggi in crisi risponde in effetti ad una struttura assai composita, di cui è importante scoprire la genesi, perché solo in tal modo si è in grado di determinarne la devianza e di denunciarne l'astrattezza, cause principali della sua crisi.

Basterebbe, ovviamente, il riferimento alla teoria critica per accomunare, in una denuncia dell'illuminismo, tutte le implicazioni «negative»

quelle che riguardano lo stato economico e politico, e in particolare l'interesse pubblico...».

⁴⁰ Prima con il progetto di Cocceio di un *Corpus Juris Fridericiani*, già citato, e più tardi con la promulgazione dell'*Allgemeines Landrecht für die preussischen Staaten* nel 1794, lavoro questo portato a compimento dal cancelliere J.H.K. Carmer, sotto la diretta influenza però di K.G. Svarez.

⁴¹ G. RITTER, *Il volto demoniaco del potere*, Bologna 1958, esprime sinteticamente la tragicità di un'interpretazione della storia politica europea, ma sopra tutto tedesca, moderna, come «storia di forza».

⁴² L. GOLDMANN, *L'Illuminismo e la società moderna*, Torino 1967, p. 96.

di una ragione, di un progresso, di una cultura, separate in nome del dominio, ma esse stesse, perché separate, oggetto finale di un dominio cieco⁴³. Ma il campo della nostra ricerca è così limitato che richiami di questo tipo appaiono fuori luogo. Anche se segni evidenti di «separazione» li abbiamo continuamente rintracciati anche qui, nel continuo referente pratico, amministrativo, tecnico, della teoria e della prassi politica (dei lumi e della polizia) della Prussia; e anche se, in continuazione, abbiamo definito «ideologica» la pretesa, riuscita, di rifondare la globalità di quelle separazioni in una dimensione faticosamente ma effettivamente scientifica.

Ciò che si può dire è piuttosto che l'esperimento prussiano, studiato nei contorni spiccatamente politici che lo rendono caratteristico sia come fenomeno autonomo che come vicenda rappresentativa di un più ampio processo, (comune a tutto l'occidente moderno), cioè nel peculiare rapporto fra polizia e lumi che ne ha guidato lo sviluppo storico, dimostra a sufficienza quanto lontane siano le origini della crisi di oggi. Esse risalgono al momento in cui la separazione fra sovrastruttura istituzionale e ideologica e struttura materiale umana viene addirittura eretta a «scienza» e, in nome del controllo del dominio, si contrappone artificialmente l'individuo (sede della libertà e della filosofia) allo Stato (sede dell'autorità e della scienza). Il secondo (coi suoi attributi) è certo al servizio del primo, ma a trionfare è la globalità presunta (ideologia) dell'autorità e della scienza e non basterà l'interrogativo kantiano o il sogno garantista liberale a spezzarne il dominio. Per loro tramite, anzi, la separazione si approfondirà ancor più, fino a diventare oggettivamente motivo di crisi.

⁴³ M. HORKHEIMER - T. W. ADORNO, *Dialettica dell'Illuminismo*, Torino 1966, p. 48.