

A proposito di cameralismo e polizia: da Federico il Grande ai giorni nostri

PIERANGELO SCHIERA

Il cameralismo era l'ultima cosa che Federico di Prussia doveva avere in mente, quando gli capitò di salire al trono, alla morte di suo padre, il "re soldato", che invece andrebbe considerato – piuttosto – il "re cameralista".

Per avere un quadro attendibile della questione, nulla sarebbe meglio di un confronto serrato fra due testi minori del pensiero politico Hohenzollern verso la metà del secolo XVIII, che fu forse anche il secolo culminante della loro opera: il *Politisches Testament* di Federico Guglielmo I e l'*Anti-machiavel* di Federico.

Quest'ultimo fu infatti la base di partenza del percorso che il grande Federico compirà durante la sua vita, sotto il profilo, marginale ma non secondario, del pensiero politico. È ad esso infatti che soprattutto egli deve la fama di sovrano "illuminato", che purtroppo non poté essere coronata dalla pubblicazione in sua vita di quella che resta comunque la sua prestazione più alta rispetto ai Lumi: l'*Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten*.

Tutto ciò operava però anche a un livello "minore", che è quello della pratica amministrativa di polizia di cui egli non ostacolò lo sviluppo e pratica attuazione, dopo che il padre ne aveva consapevolmente segnato l'avvio, sia sul piano dell'insegnamento che su quello istituzionale. Un nuovo e originale sguardo su questi aspetti della cultura politica fridericiana viene offerto dall'opera di uno storico americano, Andre Wakefield¹.

A lui non interessa tanto schizzare il quadro generale, cultural-ideologico e istituzionale, a cui riportare il cameralismo, quanto dare di quest'ultimo una ricostruzione concreta e riferita principalmente ai cameralisti pratici, cioè agli operatori fiscali del principe, a quei "vampiri" della finanza che ne guidavano la "camera", con l'unico intento di arricchire le entrate dello Stato, come suonava la *vox populi* nei territori tedeschi in via di consolidamento statale. Perciò il suo libro inizia con la storia del «Jew Süß [Oppenheimer], bloodsucker of the people», giustiziato nella piazza principale di Stoccarda il 4 febbraio 1738²,

dopo avere servito a lungo come "cameralista" (ebreo, come abbiamo visto) presso Carlo Alessandro (1684-1737), il duca (cattolico) del territorio (protestante) di Württemberg.

Lo sguardo con cui l'autore osserva il suo oggetto di studio (che è appunto il cameralismo tedesco) è per sua dichiarazione fin dall'inizio oscurato dall'incomprensione di una questione davvero basilare: come cioè la teoria si possa collegare con la prassi, che è invece proprio l'aspetto più specifico del cameralismo (come l'ho inteso anch'io molti anni fa) ed è ciò che ne fa, per eccellenza, una "dottrina politica", nella nostra concezione³.

A me pare che il caso "Federico il Grande" dimostri proprio come fosse caratteristico di questa stagione fortunata del Brandeburgo-Prussia – ma anche della straordinaria dinastia Hohenzollern nel suo insieme pre-e postfridericiano – la miscela di dottrina e di pratica, come vera e propria cifra interpretativa del concetto stesso di "assolutismo illuminato".

Senza in alcun modo voler fare una recensione dell'opera di Wakefield, devo però far notare che, nonostante l'originalità del suo approccio, egli non può sottrarsi all'obbligo di fare riferimento al vecchio libro di Albion W. Small, che io stesso ho sempre considerato l'opera più intelligente e moderna sul cameralismo⁴. La ragione sta tutta nel sottotitolo, che è già una risposta all'incertezza di Wakefield sul rapporto fra teoria e prassi. I cameralisti vengono infatti semplicemente intesi da Small come «pionieri della politica sociale tedesca». Il tema lo interessava perché egli stesso, all'Università di Chicago, era a sua volta impegnato a porre le basi di una sociologia al servizio dei nuovi obiettivi di *Welfare* e di buona amministra-

zione, mediante l'intervento statale, che avrebbero poi caratterizzato, l'era Roosevelt.

Non si può entrare qui nel dettaglio della questione – importantissima – degli influssi reciproci fra *Deutsches Reich* e *United States*, nel tardo XIX e nel primo XX secolo, in ordine ai problemi di organizzazione ma anche di contenuto delle cose scientifico-accademiche. Ricordo però che dello stesso gruppo di Small faceva ad esempio parte uno studioso di diritto amministrativo, dal nome inequivocabilmente tedesco anche se nato in Canada, come Ernst Freund, il cui libro sul *Police Power* inizia così:

The term police power, while in constant use and indispensable in the vocabulary of American constitutional law, has remained without authoritative or generally accepted definition. It is therefore proper to state at the outset, that the term will be employed in the following pages as meaning the power of promoting the public welfare by restraining and regulating the use of liberty and property⁵.

Se proviamo a collegare ciò a un altro libro recente americano sul *Police-power*, quello di Markus D. Dubber⁶, i conti tornano perfettamente e spiegano (almeno a me che da sempre sono direttamente coinvolto con questi temi) il ritorno d'interesse per queste antiche cose di origine tedesca (*Policey*, *Kameralwesen*), pur nella loro trivialità che solo apparentemente contrasta con la figura maestosa di Federico il grande da cui siamo partiti.

Wakefield riparte dunque da Small per il quale «Cameralism was an administrative technology», il cui studio poteva dare risposte anche al problema suo a Chicago: che disciplina infatti rappresentavano i cameralisti?

For Small, the answer was clear: they were not economists, but men with a normative vision of

good government and the good society», capaci di elaborare «the system of procedure in accordance with which German governments were supposed to perform their tasks.

Intanto, gradisco molto la bella espressione «system of procedure» che mi fornisce un utile sinonimo per la “cosa” che sto attualmente studiando con maggiore attenzione, che è la categoria di “misura” come atteggiamento culturale ma anche applicativo (cioè dottrina, o anche teoria-prassi) forse sottostante a gran parte dello spirito di modernizzazione che ha caratterizzato l’esperienza politica, costituzionale e amministrativa dell’occidente in età moderna. Ma oltre a ciò – e anche attraverso ciò – dalle parole che ho appena citato emerge quello che anch’io avevo voluto significare tanti anni fa suggerendo, nel titolo del mio libro, che il cameralismo partecipasse del generale processo in corso – particolarmente nel campo di riferimento dell’assolutismo illuminato – che avrebbe condotto “dall’arte di governo alle scienze dello Stato”⁷.

A prescindere dalla fortuna e dall’evoluzione di cui poi la formula ha goduto grazie al paradigma foucaultiano della *gouvernementalité*, mi preme richiamare l’attenzione sul fatto che gli slittamenti da “arte” a “scienza” (e viceversa) sono ricorrenti nella storia della cultura occidentale, anche politica: in particolare nella prospettiva che a me pare più significativa e, per così dire, “democratica” (anziché “repubblicana”) del “discorso politico”. Basti pensare a quel formidabile testo politico che è l’affresco di Ambrogio Lorenzetti in Palazzo pubblico a Siena⁸. E vorrei aggiungere che a me pare che anche oggi, di fronte all’evidente involuzione iper-specialistica e iper-scientificizzante di molte delle nostre “scienze dello Stato” (dal diritto, all’economia, alla socio-

logia: tutte in inarrestabile *progress* verso una per me non meglio definita “scienza cognitiva”) iniziano ad apparire “procedure” di analisi del sociale che, per affermarsi, hanno bisogno di maschere e trucchi che rimandano all’aspetto più artistico che scientifico della comunicazione (politica). Tanto vale, allora, tornare all’arte, recuperando l’ancestrale capacità comunicativa – anche riguardo al politico – che essa fin dall’inizio ha avuto⁹.

Certamente si tratta – anche oggi – di individuare nuovi “systems of procedure”, cioè come dicevo nuove “misure”, con cui prendere visione e dar conto della realtà in mutamento intorno a noi, anche per potervi intervenire sopra: nuovamente con un intreccio di dottrina e pratica da reinventare. Perché occorre che esso sia alla portata tanto della nuova cultura dei soggetti interessati (a partire ovviamente dai cittadini: quelli vecchi, titolari a pieno titolo dei diritti dell’uomo, e quelli nuovi che, se va bene, hanno diritto solo al principale di quei diritti, quello alla vita) quanto dei problemi e delle aspettative sempre più globali che quei soggetti – quelli vecchi e quelli nuovi – esprimono.

Vorrei però tornare a Federico II Hohenzollern, al cui proposito è particolarmente interessante il paragone instaurato dal succitato Wakefield tra l’*Antimachiavel* di Federico II e un libello satirico dal titolo *Der vollkommene Kameraliste*¹⁰. Lo storico americano precisa subito che il bersaglio della critica non è l’operetta del futuro re di Prussia, anche se – leggendo l’esordio del libello – questa sua affermazione appare più come auto-difesa, in relazione a quanto abbiamo appena appreso sulla sua incomprensione del rapporto tra teoria e

prassi nel fenomeno cameralistico. Scrive infatti l'anonimo autore, riferendosi al suo illustre pseudo-antenato Niccolò: «My ancestor wrote *practically* [mentre] ... his great opponent [il principe Federico Hohenzollern] refutes him *theoretically*». Federico infatti aveva criticato il *Principe* fiorentino, sostenendo che «a king's true interest was the welfare of his people». La questione è che questa medesima opinione rappresenta la *opinio communis* persistente negli scritti dei cameralisti¹¹; ma il libellista commenta in senso opposto: «They teach *theory*; I show *practice*». Sono i due volumi della *Staatswirthschaft, oder systematische Abhandlung aller Oeconomischen und Cameral-Wissenschaften* di Johann Heinrich Gottlob von Justi l'oggetto degli strali del nuovo "machiavellino" (anzi forse "machiavellina", perché stranamente il nome di battesimo che compare sul frontespizio del libello è quello di una "Maria" Machiavelli).

È inutile proseguire qui l'esame del lavoro di Wakefield¹², che pure è molto apprezzabile per il tentativo che compie di relativizzare l'idea che un po' tutti abbiamo costruito del cameralismo come "scienza pratica", oltre che "accademica". Egli trascura però, a mio avviso, un fatto fondamentale: cioè che anche una trattazione – come quella cameralistica – esplicitamente dedicata al tema dell'amministrazione pubblica e della fiscalità può ambire ad avere contenuti ideali, oltre che addirittura ideologici: può cioè riuscire ad esprimere modelli politici teorici e anche utopistici, entrando così a pieno titolo nella storia del pensiero politico (oltre che in quella della tecnologia amministrativa e fiscale, appunto).

Ribadisco anzi che proprio questo mi sembra il tema oggi più interessante, 50

anni dopo il mio primo incontro coi cameralisti, nella ricerca che sto compiendo di un possibile passo avanti dell'attuale riflessione – ma anche pratica – politica proprio attraverso l'amministrazione, a cui eventualmente trasferire parte delle speranze e degli investimenti, anche in senso democratico, che da un paio di secoli abbiamo invece prestato esclusivamente a favore del legislativo, come unica fonte sacra della sovranità popolare e della democrazia¹³.

Ma anche in questa direzione, è necessario che compia un ultimo riferimento a Wakefield, che attribuisce al suo valoroso Machiavel l'idea che il «well-ordered and beneficent police state» fosse pura fantasia, poiché «No one really believes that the sovereign's main concern is the welfare of his subjects». Questa è nuovamente una tesi che si contrappone a quella sostenuta da Federico e Voltaire nel loro *Antimachiavel*, come pure alla famosa auto-descrizione dello stesso re di Prussia come «primo servitore dello Stato»¹⁴. Ma è anche inutile dire che non sempre l'azione politica concreta del grande re, sia nel campo internazionale come in quello interno, si è ispirata a questi principi!

Così il discorso si è chiuso da solo, se non fosse che in questo modo viene tirato in ballo uno dei più suggestivi slogan che, da metà anni Settanta del secolo scorso, sono serviti a indicare l'espressione politica – insieme dottrinarina e istituzionale – dell'assolutismo illuminato, in particolare tedesco (e poi anche russo, però). Parlo del *Well-Ordered Police State* di Marc Raeff, che nel sottotitolo tira in ballo diritto, società e istituzioni per indicare gli ingredienti fondamentali del «Development of Modernity in Seventeenth- and Eighteenth-Century Europe»¹⁵.

La base del lavoro di Raeff era costituita dalle *Landes- und Polizeiordnungen*, su cui anch'io a suo tempo ho lavorato¹⁶. Però nel frattempo è uscita l'immensa collezione prodotta dal *Max Planck Institut für europäische Rechtsgeschichte* di Frankfurt am Main¹⁷ e sono stati scritti libri importanti di storia della polizia, tra cui quello di Paolo Napoli, sul versante francese di questo fenomeno, che in verità è, appunto, a tutto tondo europeo¹⁸. Insomma che ci fosse una «mania of regulation» nei vecchi cameralisti, e quindi anche nel cameralismo di Federico, è fuori di dubbio: una mania forse non troppo distante – sia pure allora in formato micro – dalla odierna ossessione (ma forse è solo un bisogno, che è cosa molto più seria¹⁹) per le “misure” da adottare in ogni luogo del pianeta, per regolarne una crescita che sembra scappare da tutte le parti. Tant'è vero che oggi si parla con insistenza di «science of regulation» a rimedio delle tante incongruenze che la crisi di sovranità statale e l'incremento di «traffico autoregolativo internazionale e globale» posto quotidianamente in essere dai grandi soggetti imprenditoriali multinazionali stanno producendo²⁰. Ciò che rappresenta in certo senso un'evoluzione del concetto, a me molto caro, di disciplinamento sociale²¹.

Il modello triangolare di coordinamento (simbolicamente rappresentato da *IMF*, *World Bank*, e *WTO*) promuove la convergenza di agende e attività nelle aree dell'integrazione commerciale, dello sviluppo e della stabilità macroeconomica. Perciò esso rappresenta un “nodo” di primaria importanza nella rete di regolazione globale dell'economia mondiale²².

Sono parole chiare di un internazionalista di oggi, per problemi che riguardano appunto le relazioni internazionali “globali” di oggi; ma se si scorrono i grandi ma-

nuali o si guarda con attenzione ai piccoli scritterelli della letteratura cameralistica del Settecento si trovano elencate – accanto a quelle che Wakefield denuncia come utopie – tematiche dello stesso genere, che riguardano appunto “integrazione, sviluppo e stabilità”. E non è necessario che riprenda qui il tracciato istituzionale che, da Federico Guglielmo I attraverso Federico II (ma partendo anche da prima, dal Grande Elettore ad esempio), ha attraversato e accompagnato la crescita della Germania a grande potenza; e non solo nel senso deteriore del «volto demoniaco del potere» che siamo soliti attribuire al termine, ma soprattutto nel senso che ha ripetutamente indotto il governatore della BCE Mario Draghi a dire che la Germania di oggi è «modello di stabilità» a cui tutta l'Europa deve guardare per “governare” i propri affari.

Sono valori o no questi? Se sì c'entra anche Federico II e, in piccola parte, anche il suo cameralismo. Il quale rappresentò uno strano crocevia fra nuovo spirito filosofico-pratico, nuova mentalità razional-materialistica di una società civile in formazione, nuova concezione amministrativa dello Stato da parte del principe e dei suoi aiutanti, nuova propensione, insomma, all'ingegneria istituzionale, mediante interventi di razionalizzazione rispetto soprattutto al nodo fiscale. Risultato mediano – e se vogliamo anche mediocre, rispetto al livello teorico di altre concezioni dello Stato e del potere di più alto respiro nel XVIII secolo – fu l'instaurazione graduale di una nuova linea di rapporti fra autorità e sudditi, mediante una consapevole e mirata de-costruzione dei meccanismi a matrice ancora personal-signorile dell' “antica società (e Stato) per ceti”.



"Federico il Grande", stampa coeva

Tutto ciò fu indubbiamente dovuto a una molteplicità di cause concorrenti, radicate nella storia stessa della cultura, non solo politica, prussiana: a partire dalla forte impronta protestante della popolazione per arrivare alla sua propensione a una *Bildung*, ricca insieme di avvedutezza e di responsabilità²³. Ma tra queste cause ci fu certamente la partecipazione corale e non solo coatta di ampi strati della popolazione allo spirito amministrativo cui ho già fatto cenno, che ha trovato molto a lungo la sua espressione nel mito del *Beamtentum*, l'altro pilastro, insieme ai *Gelehrten*, di quello che nell'Ottocento sarebbe divenuto il *gebildetes Bürgertum* (mentre l'esercito – senz'altro il pilastro principale del *Deutsches Reich* – resterà a lungo piazza d'armi della decadente nobiltà)²⁴.

Ricordo solo che un esempio seminale della "rete" di cui tanto oggi si parla come «network of governance» potrebbe essere intravisto nella fondazione del *Generaldirektorium* ad opera del Re soldato²⁵. Un momento "costituzionale", questo, che rientra perfettamente nella mia visione del cameralismo come «speculazione politica (dottrina) relativa all'esistenza storico-concreta, costituzionale, dello Stato amministrativo (e mercantilista), di quello prussiano in particolare, e che riguardò, di quest'ultima, gli aspetti più immediati, operativi, funzionali, e in primo luogo il problema dell'apparato burocratico e della sua formazione»²⁶.

Tornando ora alle ordinanze, va precisato che esse non interessano soltanto come testimonianza dell'attenzione "pratica" che

i governi d'antico regime variabilmente mostravano per il "buon ordine e polizia" (*gute Ordnung und Policey*) dei loro territori. Altrettanto importante è l'interesse che, variamente ma con grande regolarità, si portava in tutta l'Europa settecentesca alla loro raccolte in "corpi di misure" costruiti in modo organico, con visione e prospettiva codificatoria. Proprio la "circolarità" europea del fenomeno mostra che si tratta di qualcosa che va al di là dello "spirito" – sia pure quello particolare dei Lumi – incidendo invece profondamente nell'opera di modernizzazione statale allora in corso, sia pure non a senso unico, ma nella "combinata" Stato/società, piuttosto che riforma/evoluzione. Anche in Prussia si trattava di questo ed è importante sottolineare che Federico ha raccolto il tema da una tradizione già in corso, ottimizzandola però e orientandola verso orizzonti di tipo sistematico e si può ben dire anche scientifico. Con lui ci troviamo già, a mio parere, in una direzione diversa da quella propria del cameralismo e della scienza di polizia e più vicina alla nascita di una "scienza del diritto" nel senso moderno del termine. Si può cioè iniziare a vedere un passaggio dalle ordinanze come mezzo pratico e concreto (semplici misure) di attività e d'intervento amministrativo nei confronti delle esigenze e dei bisogni quotidiani della popolazione, ai veri e propri progetti di codificazione, e di creazione di ordinamenti giuridici unitari, attraverso l'opera di giuristi eminenti come Carmer o Suarez, per fare solo due nomi²⁷.

Anche questo è un aspetto che mi serve per sottolineare l'importanza che attribuisco alla tendenza costituzionale, anzi "costituzionalistica", della «arte di governo» di Federico il Grande. Da tempo sto proponendo una lettura in senso materiale

del costituzionalismo europeo, cercando di sottrarlo all'interpretazione unilateralmente "liberale" che ne hanno dato anche i migliori studiosi italiani di esso: da Bobbio a Matteucci. Il mio intento è duplice: da una parte arricchire il concetto – e l'esperienza storica – del costituzionalismo, recuperando momenti gloriosi di modernizzazione e "incivilimento" dell'esperienza politica europea durante l'Illuminismo (come quelli della tradizione e della riforma); dall'altra però anche relativizzare la portata eccessivamente e unilateralmente "ideale" che del costituzionalismo viene fornita, cercando così di vedere un futuro per il costituzionalismo stesso anche dopo la "crisi", ormai credo veramente accertata, dello Stato di diritto a cui questo *côté* ideale è stato accoppiato in maniera a mio avviso troppo stretta²⁸.

Il mio sforzo di recuperare una certa qual funzione „costituzionale” al cameralismo tedesco settecentesco – soprattutto nel quadro della visione ed azione politica più ampia di Federico II – si fonda fin dall'inizio sull'interpretazione della politica tedesca dopo la pace di Westfalia come incentrata sulla questione amministrativa. In una situazione di grave incertezza costituzionale, lo *status quo* oscillava fra la configurazione di Pufendorf del Sacro Romano Impero come «monstro simile», il "tipo ideale" di sovrano territoriale contenuto nel *Teutscher Fürsten-Staat* di Veit Ludwig von Seckendorff, la persistente concezione dei ceti (*Landstände*) come i veri e soli portatori della tradizione politica dei Territori tedeschi (*altständische Gesellschaft*) e la progressiva trasformazione dei sudditi in *Staatsbürger*, grazie alla crescente consapevolezza di una *bürgerliche Gesellschaft* che si andava sostituendo a quella antica, "cetuale".

Tale incertezza poteva chiarirsi solo nella gestione pratica della vita collettiva, secondo i criteri luterani di garanzia dell'ordine terreno e del benessere materiale. Rispetto a tale tendenza, mi sembra plausibile una crescente preoccupazione – soprattutto a partire dalla Prussia di Federico Guglielmo I e dall'Austria di Leopoldo II, ma ancor più con Federico II e rispettivamente Maria Teresa – per la dimensione ordinamentale, ma insieme anche costituzionale, della nuova macchina statale “in divenire”²⁹. In tal senso deve ricevere la più alta considerazione, per quanto riguarda la Prussia, il lungo e travagliato percorso di formazione e promulgazione dell'*Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten*, anche se, nonostante – o proprio a causa della – sua lunga gestazione e profonda preparazione esso giungerà, per così dire, in ritardo rispetto al pur successivo *Code civil* francese del 1804, non potendo contare, come quest'ultimo, sulla doppia molla rivoluzionaria e imperiale che si condensa nel nome di Napoleone Bonaparte. Giunto a conclusione nel 1794, esso può essere fatto risalire addirittura al *Landrecht für das Herzogtum Preußen* del 1620, poi “riveduto” (*revidiert*) nel 1685 e nel 1721. Ma è soprattutto importante notare che la sua elaborazione fu accompagnata da continue riflessioni teoriche e anche da interventi didattici ad opera, fra gli altri, di Samuel Cocceji (autore nel 1748 di un *Project des Codicis Fridericiani Marchici*), di Christian Otto Mylius (autore nel 1737 del *Corpus Constitutionum Marchicarum*) e di Johann Heinrich Carmer e di Carl Gottlieb Svarez (i quali diedero forma finale all'*Allgemeines Gesetzbuch* nel 1791 e finalmente all'*Allgemeines Landrecht* nel 1794)³⁰.

Per suggerire un coordinamento tra le tarde aspirazioni giusnaturalistiche della Corte prussiana e le molto più materiali preoccupazioni cameralistiche su cui ha richiamato l'attenzione Wakefield, vorrei citare un oscuro osservatore contemporaneo di quel processo, che così si esprime, a proposito dell'istituzione delle prime «Professionen in Oeconomie- Policy- und Cammersachen» a Halle e Frankfurt a. O., nel 1727: «Nel XVII secolo la costituzione (*Verfassung*) politica ed economica degli Stati, e particolarmente di quelli tedeschi, era giunta ad una tale situazione da far credere che fosse giunto il tempo di studiare e insegnare dovunque, ma soprattutto in Germania, dopo le distruzioni della Guerra dei trent'anni, che cosa fosse necessario per la fondazione, il mantenimento e l'incremento del benessere degli Stati, in vista di un alto tenore di vita e della ricchezza»³¹. I nuovi “professori” non dovevano essere teorici, bensì pratici della vita dello Stato; dovevano pubblicare “manuali” e non trattati filosofici.

Pensieri di questo genere non solo erano correnti nel dibattito e nell'opinione pubblica del tempo, ma coincidevano anche con lo spirito “illuminato” che comunque accompagnava lo sforzo, a due facce, da una parte del principe di rafforzare istituzionalmente il suo Stato, dall'altra della società civile di rafforzare socialmente ed economicamente i propri interessi. Entrambe le tendenze – ma soprattutto il loro intreccio – rappresentano l'insieme teorico-pratico che per me è opportuno riportare direttamente allo *statu nascenti* del costituzionalismo europeo, piuttosto che affogarlo nella tradizionale lettura “buonistica” delle riforme, come una specie di cerotto da apporre alla malagrazia del mo-

narca assoluto o, nel migliore dei casi, come ponte aereo fra la realtà brutta dell'assolutismo e quella nuova che sarà, alla fine lo Stato di diritto "costituzionale"³².

Porrei allora la seguente domanda all'appena evocato Schreber: fin dove ha a che fare l'impostazione empirica da lui attribuita all'insegnamento delle scienze camerali e di polizia con la preparazione e la diffusione di una mentalità costituzionalistica? Una cosa interessante è che delle tre parti della nuova "cattedra", quella più sistematica sembra essere, per lui, quella di "polizia", che è certo quella che, anche per la sua evoluzione successiva nell'Ottocento, più si collega – magari in negativo – con un possibile discorso costituzionalistico³³. Ciò mi consente di riprendere, a questo punto, le suggestioni contenute nell'opera, già citata in apertura, di Dubber, *The Police Power*, come pure quelle – ai miei fini ancora più intriganti – che emergono dalla lunga recensione critica che gli ha dedicato Christopher Tomlins³⁴. Ciò allo scopo di indicare proprio nella *Policey* cameralistica una delle radici del costituzionalismo europeo – con particolare riferimento a quello tedesco, ovviamente, ma con rilievo storico-costituzionale generale, se si mantiene l'ipotesi dello stesso costituzionalismo come fenomeno a tutto tondo europeo, al di sopra delle varianti nazionali³⁵.

Nel senso che, nella sua versione storica "tedesca" o più particolarmente "prussiana", il costituzionalismo potrebbe avere rappresentato un terreno intermedio fra la *Policey* (*wissenschaft*) (embrionale ma anche "enciclopedica" scienza politica o dell'amministrazione, come hanno detto Miglio e poi anche Hans Maier³⁶, però ancora orientata più alle cose della produzione e del commercio che ai diritti dei cittadini) e la

Polizei ottocentesca e ancora di oggi, in cui sembra prevalere l'aspetto coattivo di protezione e sicurezza della vita collettiva e di punizione di comportamenti penalmente rilevanti³⁷. In mezzo ci sta naturalmente la pubblica amministrazione che, grazie appunto al costituzionalismo, si è liberata dal nesso "personale" con il sovrano, trasformandosi in quell'apparato burocratico altamente professionale ma anche costituzionale che ha celebrato Max Weber, ma che effettivamente riveste aspetti tecnici e formativi di straordinaria importanza³⁸. Il costituzionalismo avrebbe insomma fornito il necessario supporto, in termini di diritti e libertà, come pure di compiutezza ordinamentale, a condizioni economico-sociali – ma io credo anche "culturali", cioè di "discorso politico" – ben presenti e registrate nel complesso teorico-pratico cameralistico, sulla base dei "bisogni" (ripeto ancora: sia della "società" che dello "Stato") sollevati dalla duplice spinta economica e finanziaria. Se può servire per chiudere il discorso, ricordo che per il primo professore sulla nuova cattedra a Frankfurt an der Oder che fu Justus Christoph Dithmar, la *Polizeywissenschaft* «insegna come mantenere in buona costituzione e ordine (*in guter Verfassung und Ordnung*) il sistema interno ed estero dello Stato, in funzione della felicità generale (*allgemeine Glückseligkeit*)»³⁹.

Se questo mio ragionamento sta in piedi è grazie al fatto che lo Stato prussiano funzionava davvero. E questo Stato funzionava perché era stato assestato sapientemente, dal punto di vista istituzionale, da una serie non banale di sovrani Hohenzollern i quali, con caratteri personali e caratteristiche politiche anche molto differenziate, hanno perseguito, sembrerebbe, una linea coerente tra loro, da una parte, ma

anche coerente col mutare – non insignificante – delle condizioni politiche sia del Brandeburgo-Prussia che del contesto europeo. Tanto che, alla fine, la Prussia sederà al tavolo dei vincitori al Congresso di Vienna: anche se poi, alla fin della fine, alla fine di un'altra guerra – che in base all'attuale *Grundgesetz* dovrebbe essere stata, per la Germania, l'ultima – essa sarà cancellata dalla storia, poiché «Lo Stato di Prussia, che è stato da sempre portatore del militarismo e della reazione in Germania, ha cessato di esistere»⁴⁰.

Sono ben conscio del fatto che questa mia visione non è scevra da trionfalismo ed è il frutto di una storiografia borussica che ha avuto il suo acme nell'opera famosa di Otto Hintze *Die Hohenzollern und ihr Werk*, apparsa in prima edizione nel 1910 e subito coronata da grandissimo successo editoriale. Ma di sicuro Hintze fu – grazie anche al suo borussismo – un grandissimo storico e prima di lui lo fu Schmoller, e dopo Oestreich. Credo proprio che non si possa negare che dal Grande Elettore Federico Guglielmo, che prese in mano i suoi territori dopo la sfacelo della Guerra dei trent'anni, all'Imperatore Guglielmo II si sia svolto un lungo e chiaro percorso di ingrandimento e di modernizzazione del mondo tedesco, anche sotto il profilo politico-costituzionale⁴¹.

Come ci ha insegnato Gustav Schmoller, tale percorso si è fondamentalmente articolato attraverso fasi a forte contenuto finanziario-fiscale. Recensendo un'opera minore come quella di Carl Dieterici, *Zur Geschichte der Steuerreform in Preußen von 1810 bis 1820. Archivstudien*, egli ha scritto un saggio grandioso, che è il famoso *Die Epochen der preußischen Finanzpolitik*. Sia il rimando diretto alla *Finanzpolitik* nel titolo del saggio, che quello a «Gesetzgebung,

Verwaltung und Volkswirtschaft» nel titolo del «Jahrbuch» in cui il saggio è apparso nel 1887, non potrebbero prestarsi meglio ad illustrare il punto di vista che sto qui esponendo. Delle quattro “epoche” individuate da Schmoller interessano le ultime due: quella dal 1640 al 1806 (che vide la costruzione di un «fest gefügtes staatliches... Finanzwesen... ein Finanzwesen, das ebenso sicher neben der preußischen Armee die wesentliche Ursache des glänzenden Aufschwung Preußens war») e quella di una precisa gestione degli strumenti fiscali (che «dal 1808 fino ad oggi [1877!]») – lungo le linee tracciate fra il 1810 e il 1820 – ha prodotto «eine vollendete Durchbildung der formalen Seite der staatlichen Wirthschaft». Per Schmoller «Die wesentliche Ursache, die alle mittelalterlichen politischen Gebilde stets wieder so rasch vernichtete, war der mangelnde oder zu schwache Staatsgedanke, die Unfähigkeit, staatliches und privates Leben gehörig aus einander zu halten, den staatlichen Zwecken und Bedürfnissen eine eigene feste Organisation zu geben». Senza voler essere più trionfalista di quanto già sono, mi pare non vi siano dubbi che questo *Staatsgedanke*, questa *Organisation* provenissero anche dal grande Federico e dal suo tempo. E tra le molte tracce da lui lasciate, quella del cameralismo non fu la meno significativa, anche se era stato in realtà suo padre a fissarla per primo.

Tanto più che, come ho già accennato, dopo la Rivoluzione francese la pubblica amministrazione acquistò – non solo in Prussia ma in tutto il panorama europeo – un aspetto generale ancor più coinvolgente che in antico regime, sul piano dell'organizzazione della vita, sia statale che civile⁴². Tanto da poter dire che

la burocrazia finì per diventare la principale funzione politico-organizzativa di uno Stato – quello assoluto, ancora – che trovava la propria ideologia più compiuta, almeno in Germania, in una sorta di “concezione amministrativa”, in cui la dottrina giusnaturalistica dei fini e dei mezzi, dei diritti e dei doveri, in ultima analisi della “felicità”, correva in parallelo con la multiforme dottrina del cameralismo, come fusione, teorica e pratica, di ordine e benessere⁴³.

Siamo insomma dentro ad un processo di *Verfassungsgeschichte* che più o meno si presenta come «Entwicklung des Staates der Neuzeit». Anche per Gerhard Oestreich, come già per Schmoller, i suoi caratteri portanti sono «die ungemeine Steigerung der staatlichen Intensität und des staatlichen Bewußtseins, die zu einem erhöhten Streben nach Macht führt». Ma anche per lui questo *Streben* necessita, sul piano interno, della costruzione di una

kraftvollen innenpolitischen Organisation, die nach der Übernahme vielfältiger neuen Aufgaben und durch die Erweiterung vorhandener Rechte einen rationellen Verwaltungsapparat für fast alle Zweige des staatlichen Lebens erfordert.

Un «sichtbarer Gradmesser» di ciò è per Oestreich il *Behördenwesen*, il *Beamtentum*⁴⁴.

Fra il re-filosofo e il re-condottiero, c'è anche questo terzo re Federico, prudente amministratore del suo regno e riformatore capace dell'esercito come dell'agricoltura⁴⁵ e sapiente e tenace costruttore di una delle ultime figure di Stato moderno: quello prussiano e poi tedesco, su cui si sarebbe poi costruita, nel XIX secolo – grazie alla particolare disposizione della cultura tedesca per la filosofia e la scienza – una “dottrina generale dello Stato” (*Allgemeine Staatslehre*) che a tutt'oggi ne costituisce una mitologia difficile da superare. Invece,

come ho più volte accennato in queste righe, è proprio questo mito che va superato, in una prospettiva che tenga conto, a cavallo fra teoria e pratica, dei nuovi bisogni e delle nuove misure dei rapporti umani. Il “caso” prussiano – e, al suo interno, quello del Grande Federico – potrebbe servire a mostrare possibili modi per affrontare il problema, ancora oggi.

Perciò vorrei concludere ricordando le quattro cose che – scrivendo a Voltaire – il giovane Re si proponeva di fare appena salito al trono, dopo la morte del padre:

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 Vaucasson, di [Algarotti], aspetto la risposta di s'Gravenhage [e di Euler]. Ho costituito un nuovo dipartimento per il commercio e le manifatture, fatto venire pittori e scultori⁴⁶.

Un aggiornamento a oggi non sarebbe difficile.

¹ A. Wakefield, *The disordered Police state. German cameralism as science and practice*, Chicago, The university of Chicago press, 2009.

² Erano appena finiti i roghi delle streghe, grazie anche ad autori impegnati – e non lontani dal clima cameralistico – come Christian Thomasius! Ma è anche interessante notare, come ricorda *Wikipedia*, che «It is under Charles Alexanders' Serbian regency that the word vampire had spread from the Serbian language into German and went into global usage, due to the internationalization of the vampiric legends in Serbia that Habsburgs' officers had spread onwards». Infine – sempre seguendo *Wikipedia*, va considerato che l'evento, divenuto leggenda, si situa in certo modo agli inizi – ma c'era stato ben altro anche prima! – di una letteratura antisemitica che raggiungerà, particolarmente in Germania nell'epoca nazista il terrificante culmine che sappiamo: «Although the story of Duke Karl Alexander and Joseph Süß Oppenheimer constituted a relatively obscure episode in German history, it became the subject of a number of literary and dramatic treatments over the course of more than a century; the earliest of these having been Wilhelm Hauff's 1827 novella, titled *Jud Süß*. The most successful literary adaptation was Lion Feuchtwanger's 1925 novel titled *Jud Süß* based on a play that he had written in 1916 but subsequently withdrew. Ashley Dukes and Paul Kornfeld also wrote dramatic adaptations of the Feuchtwanger novel. In 1934, Lothar Mendes directed a film adaptation of the novel. Charles Alexander and his relationship with Oppenheimer is fictionally portrayed in Veit Harlan's 1940 Nazi propaganda film titled *Jud Süß*». È un poco paradossale – ma anche in qualche modo rinfrancante – che ci sia un altro Carl Alexander Herzog von Württemberg (più noto come Padre Odo OSB, 1896-1964) che divenne monaco benedettino

e durante il nazismo prestò grande aiuto (prima in Germania, poi negli USA) a perseguitati ebrei.

³ Mi riferisco da una parte a quanto ho appreso alla scuola di Gianfranco Miglio, ma poi anche a quello che abbiamo cercato di fare nella rivista "Scienza & Politica": cfr. M. Ricciardi, P. Schiera, *Per una storia delle dottrine: "Scienza & Politica"*, in R. Gherardi, S. Testoni Binetti, *La Storia delle Dottrine Politiche e le Riviste (1950-2008)*, Catanzaro, Soveria Mannelli, 2008, pp. 91-100. Scrive invece Wakefield, *Disordered* cit., p. 3: «We have, on the one hand, something that can be taught, a doctrine; we have, on the other hand, something that is done, a practice. It remains unclear how, or whether, the doctrine and the practice are related».

⁴ A.W. Small, *The Cameralists: The Pioneers of German Social Policy*, Chicago, T. Fisher Unwin, 1909.

⁵ E. Freund, *The Police Power: Public Policy and Constitutional Rights*, Chicago, Callaghan & Company, 1904 [reprint 1981], *Preface*, p. iii.

⁶ M.D. Dubber, *The Police Power. Patriarchy and the Foundations of American Government*, New York, Columbia University Press, 2005, che ha il merito di riproporre in termini attuali il problema del "potere di polizia" a cui ho appena fatto riferimento nel testo, a proposito di Freund.

⁷ Il mio lavoro iniziale e principale sul cameralismo s'intitola appunto *Dall'arte di governo alle scienze dello Stato. Il cameralismo e l'assolutismo tedesco*, Milano, Giuffrè, 1968: vi sostenevo la tesi di una valenza accademica del cameralismo.

⁸ Il discorso, qui, è lungo ma molto importante. Credo infatti che la lettura che propongo dell'assolutismo "illuminato", attraverso il caso di Federico II, tocchi anche il cuore della famosa lettura "repubblicana" della modernità politica europea proposta da Quentin Skinner (e dalla sua scuola), il quale non a caso ha dedicato molta

attenzione – anche lui come me! – all'analisi del "testo" senese di Ambrogio Lorenzetti: P. Schiera, *La misura del ben comune*, Maccratta, eum, 2010 e la letteratura ivi citata. Anche il discorso politico è un tema che molto m'interessa: P. Schiera, *Discorso politico e ideologia*, in «Scienza & Politica» 24, 2012, n. 47, pp. 11-31. Cfr. ora sul tema: B. Roeck, *Gelehrte Künstler. Maler, Bildhauer und Architekten der Renaissance über Kunst*, Berlin, Wagenbach Verlag, 2013, recensito sulla «Neue Zürcher Zeitung» del 18 settembre 2013 da H.-A. Koch, col titolo molto appropriato *Die Verwissenschaftlichung der Kunst*.

⁹ Insisto sul punto, citando la presentazione della raccolta brasiliana di saggi di G. Teubner, *Direito, Sistema, Policontextualidade*, Piracicaba Sao Paulo, Unimep, 2005 (cfr. l'edizione italiana: *Diritto policontestuale: Prospettive giuridiche della pluralizzazione dei mondi sociali*, Napoli, La città del sole, 1999) in cui Dorothee Susanne Rüdiger presenta la forte analogia esistente tra l'opera del giurista tedesco e l'opera dell'artista svizzero Jean Tinguely: «As peças multicoloridas interligadas por corréias de transmissão que o artista suíço Jean Tinguely (1925-1991) chama de "Meta-Harmonie-Disloquer", num esboço feito para a construção de uma escultura movimentada, barulhenta e, portanto, viva, em muito trazem relação com os ensaios redigidos por Gunther Teubner, traduzidos e reunidos nesta coletânea. Assim como as rodas coloridas têm cada qual sua vida – e, no entanto, estão interligadas umas às outras num conjunto criativo pelo impulso que cada elemento dá ao outro –, o direito se situa e se movimenta no complexo cosmo, que é deslocado de nossa sociedade global. A todo momento, a obra aqui reunida nos lembra que o direito não é estático, mas se movimenta enquanto um dos subsistemas sociais, recebendo

- e dando impulsos para os demais subsistemas, que, por sua vez, atendem a diversas linguagens». Così come, più avanti, il discorso verte sull'interpretazione che, in uno dei saggi, lo stesso Teubner offre dell'affresco del Lorenzetti.
- ¹⁰ *Antimachiavel ou essai de critique sur le Prince de Machiavel, publié par M. de Voltaire*, Bruxelles, La Haye, 1740 è il titolo che compare sul frontespizio dell'operetta di Federico II, mentre il titolo del *Vollkomme Kameraliste* prosegue con: *Entworfen von Maria Machiavel aus der italienischen Urschrift des Verfassers ins Teutsche übersetzt von U.*, Frankfurt-Leipzig, n. p., 1764.
- ¹¹ P. Schiera, *La concezione amministrativa dello Stato in Germania 1550-1750*, in *Storia delle idee politiche, economiche e sociali*, diretta da L. Firpo, vol. IV: *L'età moderna*, tomo I, Torino, UTET, 1980, pp. 363-442.
- ¹² Che deve molto ai seguenti saggi di K. Tribe, *Cameralism as Science of Government*, in «*Journal of Modern History*» 56, 1984, pp. 263-284; *Governing Economy: The Reformation of German Academic Discourse*, Cambridge, Springer, 1988; *Strategies of Economic Order: German Economic Discourse, 1750-1950*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, cap. II "Cameralism and the science of government", pp. 8-31; *Cameralism and the Science of the State*, in M. Goldie, R. Wolkner (eds.), *The Cambridge History of Eighteenth-Century Political Thought*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 525-546.
- ¹³ P. Schiera, *Costituzionalismo como discurso político*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, 2012; *Dal potere legale ai poteri globali*, Bologna, ASD- AlmaDL, 2013 «Quaderno 1 di "Scienza & Politica"». Cfr. anche R.E. Wagner, *The Cameralists: Fertile Sources for a New Science of Public Finance*, in J.G. Backhaus (ed), *Handbook of the History of Economic Thought. Insights on the Founders of Modern Economics*, Heidelberg, Springer, 2011, pp. 123-136.
- ¹⁴ W. Sombart, *Unità di cultura e costituzione in Europa. Tre esempi storici / Verfassung und kulturelle Einheit Europas. Drei historische Beispiele*, Napoli, Bibliopolis, 2005, p. 89, inizia così il terzo capitolo, dal titolo *Il miracolo prussiano*: «Terza forma di apparizione nella storia di uno spirito particolare di cui si possa dire che l'unitarietà gli abbia dato forza costitutiva è la capacità normativa culminante nella creazione di determinati principi, linee guida, ideali». L'esempio specifico a cui Sombart ricorre è poi quello della Prussia: «A proposito di essa, voglio parlare di miracolo prussiano: il miracolo sta – mi pare – nel fatto che una così grande cultura sia stata creata artificialmente (e sostanzialmente senza l'aiuto di mezzi religiosi) quasi dal nulla e grazie alla volontà forte e consapevole di pochissimi uomini, in modo analogo agli altri due casi della Cina e di Sparta, per i quali addirittura viene riconosciuto come fondatore un solo uomo».
- ¹⁵ M. Raeff, *The Well-ordered Police State, Social and Institutional Chance through Law in the Germanies and Russia, 1600-1800*, New Haven, Yale University Press, 1983, che fu anticipato da un saggio del 1975 recante lo stesso titolo, ma con il sottotitolo ben più articolato riportato in testo: *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*», 80, 1975, pp. 1221-1243.
- ¹⁶ P. Schiera, *La Prussia fra Polizia e Lumi. Alle origini del "Modell Deutschland"* (1975), ora in *Profili di storia costituzionale*, II: *Potere e legittimità*, Brescia, Morcelliana, 2012, pp. 135-167, da cui molto dipendono anche queste pagine.
- ¹⁷ M. Stolleis, K. Härter (Hrsg.), *Repertorium der Polizeiordnungen der Frühen Neuzeit*, Frankfurt am Main, Klostermann, 1996, che perfeziona e completa l'imponente lavoro già compiuto da G.K. Schmelzeisen (ed.), *Polizei- und Landesordnungen*, 2 voll., Weimar, Böhlau, 1969 (ma anche *Polizeiordnungen und Privatrecht*, Münster, Böhlau, 1955), su cui avevo già scritto ai miei esordi: P. Schiera, *L'introduzione delle "Akzise" in Prussia e i suoi riflessi nella dottrina contemporanea*, in «*Annali della Fondazione italiana per la storia amministrativa*» II, 1965, pp. 283-359 e *Legislazione e scienza di polizia in Germania durante l'età moderna*, in «*Annali della Fondazione Italiana per la Storia Amministrativa*» IV, 1967, pp. 586-597.
- ¹⁸ P. Napoli, *Histoire de la Police*. Ma va segnalato, ad esempio, anche l'interesse per la storia della scienza di polizia spagnola di M. Baena del Alcazar, *Los estudios sobre administración en la España del siglo XVIII*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1968 e, più recentemente, di J. Vallejo Fernandez de la Reguera, *Concepción de la policía*, in «*Cuadernos de Derecho Judicial*», 7, 2008, pp. 115-144.
- ¹⁹ Mi è caro ricordare qui un amico, i cui suggerimenti mi sono stati molto utili negli anni in cui ancora mi occupavo direttamente di queste cose: G. Stabile, *Soggetti e bisogni. Saggi su Agnes Heller e la teoria dei bisogni*, Firenze, La Nuova Italia, 1979.
- ²⁰ Per un'applicazione, invece, a livello locale della stessa problematica cfr. M. Perkmann, *Policy Entrepreneurship and Multi-Level Governance: A Comparative Study of European Cross-Border Regions*, in «*Environment and Planning C: Government and Policy*», 25, 2007, pp. 861-879.
- ²¹ W. Schulze, *Gerhard Oestreichs Begriff "Sozialdisziplinierung in der frühen Neuzeit"*, in «*Zeitschrift für historische Forschung*», 20, 1987, pp. 265-302; trad. it. in «*Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento*», 18,

1992, pp. 371-411, dove il fenomeno viene presentato come risultato finale di una lettura in termini "regolativi" dell'attività "ordinatrice" del nascente Stato moderno.

²² Sto probabilmente esagerando a connettere la piccola Prussia dei "re cameralisti" con il mondo globale di oggi, ma continuo a ritenere che i problemi di fondo dell'organizzazione della vita pubblica, nel rapporto fondamentale fra l'uomo e l'autorità, abbiano una radice solida e profonda nel coordinamento delle funzioni essenziali della vita collettiva, che riguardano principalmente la produzione, lo scambio e il commercio. Voglio comunque riprodurre tutto il passo da P. Zapatero, *Searching for Coherence in Global Economic Policymaking*, in «Penn State International Law Review», 24, 2006, p. 595: «The modern institutional architecture of global governance is comprised of a group of coexisting and interrelated international regimes, such as international institutions and treaties with a degree of institutionalisation. These regimes consolidated horizontal networks of inter-institutional relations on diverse stage of development. The mechanism of coordination between the International Monetary Fund ("IMF" or "Fund"), the World Bank, and the World Trade Organisation ("WTO") stand out among them. This three-sided model of coordination promotes the convergence of agendas and activities in the areas of trade integration, development, and macroeconomic stability. Therefore, it is a major "node" in the global regulatory network of the world economy».

²³ Sombart, *Unità di cultura* cit.

²⁴ Considerazioni sul tema si trovano anche in P. Schiera, *Il laboratorio borghese. Scienza e politica nella Germania dell'Ottocento*, Bologna, Il Mulino, 1987.

²⁵ Schiera, *Dall'arte di governo alle scienze dello Stato* cit.

²⁶ P. Schiera, *La concezione ammi-*

nistrativa dello Stato in Germania 1550-1750, in *Storia delle idee politiche, economiche e sociali*, diretta da L. Firpo, vol. IV: *L'età moderna*, tomo I, Torino, Utet, 1980, pp. 363-442: qui p. 404.

²⁷ Sull'argomento la letteratura è ampia e arcinota. Basti il riferimento a G. Tarello, *Storia della cultura giuridica moderna*, Bologna, Il Mulino, 1976, il quale, proprio a partire dal processo di codificazione settecentesco, ha costruito la sua ben nota concezione "materiale" del diritto.

²⁸ Schiera, *El constitucionalismo* cit., coi rimandi bibliografici ivi contenuti. Molto interessanti le schegge di lettura del costituzionalismo europeo nella lezione di S. Romano, *Le prime carte costituzionali*, in *Scritti minori*, vol. I: *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 317-329.

²⁹ P. Schiera (ed.), *La dinamica statale austriaca nel XVIII e XIX secolo. Strutture e tendenze di storia costituzionale prima e dopo Maria Teresa*, Bologna, Il Mulino, 1981: ma la *Werdung* è una delle categorie centrali della storiografia di Otto Brunner.

³⁰ E. Bussi, *Stato e amministrazione nel pensiero di Carl Gottlieb Svarez, precettore di Federico Guglielmo III di Prussia*, Milano, Giuffrè, 1966; D. Canale, *La costituzione delle differenze. Giusnaturalismo e codificazione del diritto civile nella Prussia del '700*, Torino, Giappichelli, 2000. Per i testi cfr. *Vorträge über Recht und Staat von Carl Gottlieb Svarez (1746-1798)*, a cura di H. Conrad-G. Kleinheyer; e C.G. Svarez, *Die Kronprinzenvorlesungen 1791/1792*, a cura di P. Krause, 2 voll., Stuttgart/Bad Cannstatt 2000. Per un discorso più dettagliato: M. Hernandez Marcos, *Carl Gottlieb Svarez y la disolución del derecho natural en Alemania*, in M. Ferronato (ed.), *Dal "De jure naturae et gentium" di Samuel Pufendorf alla codificazione prussiana del 1794*, Padova, Cedam, 2005, pp. 269-301.

³¹ D.G. Schreber, *Zwo Schriften von*

der Geschichte und Nothwendigkeit der Cameralwissenschaften in so ferne sie als Universitätswissenschaften anzusehen sind, Leipzig, Onckischen Buchhandlung, 1764.

³² P. Schiera, *Das europäische Verfassungsdenken um 1800: Komponenten und Zielrichtung eines europäischen Konstitutionalismus*, in B. Brandt, M. Kirsch-A. Schlegelmilch (Hrsg. von Mitwirkung von W. Daum), *Handbuch der europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert. Institutionen und Rechtspraxis im gesellschaftlichen Wandel*. Bd. 1: *Um 1800*, Bonn, Dietz, 2006, pp. 127-164.

³³ Cfr. i saggi contenuti nel fascicolo di «Aufklärung», 7, 1994, a cura di D. Willoweit, recante il titolo *Staatsschutz*: tra cui anche P. Schiera, *Polizeibegriff und Staatlichkeit im aufgeklärten Absolutismus. Der Wandel des Staatsschutzes und die Rolle der Wissenschaft*, pp. 85-100.

³⁴ Chr. Tomlins, *To improve the state and condition of man: the Power to Police and the history of American Governance*, in «Buffalo Law Review», 53, 2005-2006, pp. 1215-1271.

³⁵ Oltre ai citati *Das europäische Verfassungsdenken um 1800* e *El Constitucionalismo como discurso politico*, cfr. P. Schiera, *Il costituzionalismo, fenomeno europeo, tra assolutismo e totalitarismo*, in «Storia Amministrazione Costituzione. Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica», 12, 2004, pp. 83-110.

³⁶ G. Miglio, *Le origini della scienza dell'amministrazione (1957)*, in *Le regolarità della politica*, Milano, Giuffrè, 1988, vol. I, pp. 255-319 [ora anche, con mio commento, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico» 62, 2012, 2, pp. 387-396]; H. Maier, *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre* (1966), München, Beck, 1980².

³⁷ Ancora importante il saggio di O. Ranalletti, *La polizia di sicurezza*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo trattato di diritto amministrativo italiano*, vol. IV, 1, Milano, Società

editrice libraria, 1904, pp. 205-1256.

- ³⁸ Non a caso iniziavo il mio saggio su *La Prussia fra polizia e Lumi* cit., del 1975, con la famosa deposizione di Carl Schmitt al Processo di Norimberga, il 13 maggio 1947, sul comportamento dell'alta burocrazia ministeriale durante il nazismo. Dalla enorme letteratura sulla formazione del *Beamtentum* tedesco, vale ancora la pena di ricordare: H. von Borch, *Obrigkeit und Widerstand. Zur politischen Soziologie des Beamtentums*, Tübingen, Mohr, 1954 e W. Bleek, *Von der Kameralausbildung zum Juristenprivileg*, Berlin, Colloquium verlag, 1972.
- ³⁹ J. Chr. Dithmar, *Einleitung in die Ökonomischen, Policey- und Cameral- Wissenschaften*, Frankfurt an der Oder, k. V., 1731. Mentre Simon Peter Casser era stato il primo titolare della nuova cattedra a Halle, dove aveva pubblicato nel 1729 la sua *Einleitung in den Oeconomischen Politischen und Cameralwissenschaften*. Ma, naturalmente, il presupposto è di prendere sul serio questo tipo

di osservazioni, di cui il più volte citato A. Wakefield, *The disordered Police state* invece non si cura.

- ⁴⁰ "Legge del Consiglio alleato di controllo" (*Alliierter Kontrollratsgesetz*) n. 46 del 25 febbraio 1947, da me usato come incipit del citato saggio su *La Prussia fra Polizia e Lumi*.
- ⁴¹ Non a caso, quelli citati sono storici con cui mi sono più volte incontrato nel corso della mia vita di ricerca e che ho cercato in vario modo di far entrare nella cultura storiografica italiana.
- ⁴² E.-W. Böckenförde, *Organ, Organismus, Organisation*, in: O. Brunner, W. Conze-R. Koselleck (eds.), *Geschichtliche Grundbegriffe*, Stuttgart, Klett Cotta, 1974-1997.
- ⁴³ P. Schiera, *Il cameralismo e il pensiero politico tedesco: un Sonderweg anticipato?* (1989), ora in *Profili di storia costituzionale*, II, *Potere e legittimità* cit., pp. 169-190 (ma qui p. 309 dell'originale).
- ⁴⁴ Anche qui non ci si può fermare: è pensiero classico ormai consolidato, ma non confutato neppure dalla letteratura più recente,

come dimostra l'ultimo testo importante di *Deutsche Verfassungsgeschichte*, quello di Dietmar Willoweit, la cui quarta edizione è Munich, Ch. Beck, 2005.

- ⁴⁵ G. Corni, *Stato assoluto e società agraria in Prussia nell'età di Federico II*, Bologna, Il Mulino, 1982.
- ⁴⁶ Prendo la citazione (R. Koser, H. Droysen, *Frédéric le Grand, correspondance avec Voltaire, p. sur les mss. des Archives de Prusse*, Leipzig et Paris, 4 vol., 1908-1917, spc. vol. II, pp. 1740-1753) dal mio *La Prussia fra Polizia e Lumi* cit., p. 157, nota 24 (ora in P. Schiera, *Profili di storia costituzionale*, II: *Potere e legittimità* cit., pp. 135-167: qui p. 157).