

Liberté & Securitas. L'emergere della Democrazia dalla degenerazione dello Stato moderno. L'Autonomia...

PIERANGELO SCHIERA

1. *Il tema: tutto parte dai diritti*

Nel nostro discorso politico tradizionale, volontà popolare e rappresentanza della maggioranza sono termini corrispondenti e complementari che danno luogo, nel loro insieme, al principio, ancora corrente nelle società democratiche, di legittimità del potere (dallo sfondo occhieggia la famigerata volontà generale!), grazie al quale ciascuno si sente legato automaticamente all'obbligazione politica scaturente dal rapporto comando-obbedienza in cui storicamente vive, nella configurazione gradita alla maggioranza. Il mio tentativo sarà di associarmi a coloro che ritengono che questa catena logica (risalente forse a Rousseau, o alla combinazione ibrida Hobbes-Rousseau che ha dato poi luogo alla cosiddetta democrazia) è saltata o sta saltando; e che si va preparando qualche altra consequenzialità, di cui vanno indagate le caratteristiche emergenti, per

poter elaborare una nuova, corrispondente, comprensione – e dunque anche teoria... e dunque anche dottrina o discorso – in proposito¹.

Vorrei cominciare indicando nella "misura", nelle sue diverse accezioni, uno dei "fili" principali della storia costituzionale dell'Occidente, un criterio in base al quale si sono "costituite" le varie comunità politiche, nella loro ampiezza come nella loro complessità². Tanto più che come "(prese di) misura" (*Maßnahmen*) si sono spesso definiti i provvedimenti (ordini, ordinanze, leggi) con cui tali comunità hanno potuto esercitare la loro "costituzione"³. Ma come misura si è anche, un po' ovunque, specificata la virtù civica per eccellenza: quella che ha sempre fatto da base all'adesione dei singoli membri alla comunità, in una gamma di condizionamenti psicologico-culturali (anche fortemente simbolici) che in età moderna si sono concentrati nella neo-stoica prudenza-temperanza-conoscenza

di sé, volta al disciplinamento sociale, sotto la guida, duplice e beffarda, di istituzione (*paidéia: vita activa*) e melancolia (*Denkensraum*: dubbio e capacità critica). Si tratta di capire se il criterio della misura può ancora accompagnarci nel superamento della crisi degli ordinamenti tuttora esistenti, prevalentemente informati al modello egemonico dello Stato moderno, che a sua volta potrei definire come la "misura storicamente determinata del potere" sorta dal bisogno mercantil-sociale degli uomini, nei paesi più accelerati d'Europa nella prima età moderna, di dare senso e ragione (in primo luogo economica) alla loro convivenza e ai loro traffici⁴.

Gli Stati attuali mostrano grande lentezza e forse anche incapacità a tener dietro alla generalizzazione dei bisogni esistenziali – in primo luogo quelli, a base economica, dovuti alla disuguaglianza (*global inequality's incomes*: GINI). Ciò sta generando un vistoso processo di de- e ri- composizione delle competenze, sul piano sia orizzontale che verticale, a livello mondiale ma anche locale. Ho vagamente definito quel processo con la formula *governance vs. government*, timidamente sostenendo le ragioni di un recupero del motto shakespeariano del *measure for measure*⁵. Ma non basta. E comunque serve uno sforzo per lanciare la ricerca e la condivisione di una grande nuova "misura" a livello insieme locale, transnazionale e transgenerazionale. Ciò tenendo ovviamente presente l'avvertimento venuto fin dalle prime avvisaglie della crisi da uno dei nostri maggiori storici, Marc Bloch: «Or notre atmosphère mentale n'est plus la même. La théorie cinétique des gaz, la mécanique einsteinienne, la théorie des quantas ont profondément altéré l'idée qu'hier encore chacun se formait de la science.

Elles ne l'ont pas amoindrie. Mais elles l'ont assouplie. Au certain, elles ont substitué, sur beaucoup de points, l'infiniment probable au rigoureusement mesurable, la notion de l'éternelle relativité de la mesure. Leur action s'est faite sentir même sur les esprits innombrables – je dois, hélas! me ranger parmi eux – auxquels les faiblesses de leur intelligence ou de leur éducation interdisent de suivre autrement que de très loin et en quelque sorte par reflet, cette grande métamorphose. Nous sommes donc désormais beaucoup mieux préparés à admettre que, pour ne pas s'avérer capable de démonstrations euclidiennes ou d'immuables lois de répétition, une connaissance puisse néanmoins prétendre au nom de scientifique. Nous acceptons beaucoup plus aisément de faire de la certitude et de l'universalisme une question de degré. Nous ne nous sentons plus l'obligation de chercher à imposer à tous les objets du savoir un modèle intellectuel uniforme, emprunté aux sciences de la nature physique, puisque là même ce gabarit a cessé d'appliquer tout entier. Nous ne savons pas encore très bien ce que seront un jour les sciences de l'homme»⁶.

Misura può essere intesa come modalità di base per fissare relazioni fra grandezze diverse all'interno di un quadro omogeneo: perciò essa «...occupa un grande ruolo nella nostra fase di civiltà, accompagnando la crescita della dimensione individuale umana nella dimensione societaria o anche comunitaria, in cui soltanto la prima si può mantenere»⁷. Si tratta, a mio avviso, anche del tema centrale del *Buongoverno* di Ambrogio Lorenzetti a Siena – primo poderoso esempio a noi giunto di elaborazione e comunicazione politica in chiave artistico-visiva – in cui la Temperanza occupa una

posizione centrale fra le Virtù, esaltando la clessidra, suo strumento di misurazione del tempo e di progetto futuro⁸. Trasferito in politica, quest'ultimo, partendo dalla misura, si realizza in termini di legittimità dei poteri costituiti, cioè in disposizione dei soggetti ad obbedirne i comandi. Ma tutto quanto – misura progetto legittimità – acquista nella prospettiva il carattere della dinamicità, del cambiamento, dell'adattamento: che è sempre misura. Perché il sistema di relazioni sia operabile, occorre misura⁹.

Tutto ciò vale sia per la storia che per la storiografia. Per questo, a me pare che la storia costituzionale possa servire a ricostruire le affinità ma anche le possibili congiunzioni logiche fra i diversi fattori che, nei tempi diversi, hanno concorso a fissare la "costituzione" di una comunità nella sua pienezza evolutiva¹⁰. Ciò riguarda sicuramente le istituzioni vigenti, i soggetti agenti, le forze economiche e sociali dominanti, come pure quelle dipendenti; ma riguarda anche i criteri di comportamento, le ragioni di convivenza, i modelli di vita civile e di obbligo politico, in funzione dell'accettazione del comando¹¹. Cioè della disciplina, a cui è preposta l'educazione attraverso comunicazione e cultura (opinione). E riguarda, soprattutto, l'amministrazione di tutto ciò, a livello pubblico come privato¹².

L'insieme di queste "funzioni" della politica ha consolidato, in Occidente, il campo della legittimità delle forme storicamente determinate di organizzazione del potere: è di questo che si occupa principalmente la storia costituzionale. Quel campo apre però subito, nel nostro concetto occidentale e moderno, all'altro grande tema della legalità. Con la svolta rivoluzionaria fra XVIII e XIX secolo, lo Stato (monarchico e

sovrano) venne s-personalizzato (mediante la ghigliottina, ma si era già cominciato in *England* 150 anni prima!) a favore dell'ordinamento giuridico: il diritto esprime una "legalità" che, attraverso l'ordinamento, produce sempre più diritto, sotto forma di scienza e di pratica, da cui la legalità acquista peso ulteriore e significato anche teorico, sistematico e amministrativo, col risultato evidente di diventare – essa – il motore principale di nuova legittimità. Quest'ultima sarà, nell'Ottocento, quella dello Stato costituzionale e di diritto o anche del *rule of law*: legalità come nuova misura del potere, giuridico e organizzato; legalità che può anche prendere il posto della legittimità. Ma mai per sempre¹³.

Si vede subito infatti che *Legitimität* – a differenza di *Legalität* – attiene più a un processo che a una condizione statica dell'agire; ugualmente essa riguarda più un fenomeno collettivo che non individuale; insomma essa potrebbe rappresentare l'elemento dinamico e comunitario della *Verfassung*, una volta svincolata quest'ultima dal riferimento esclusivo e statico alla *Legalität* propria della *Konstitution* in senso formale, come *verfassungsrechtliche Grundlage des Staates*¹⁴. Si aprirebbe allora la via per lo studio dei «... "gesellschaftliche" Prozesse, die an die Stelle des substantiellen Staatsbegriffs treten sollten»¹⁵: un passaggio, perciò, fondamentale dalla prospettiva "statale" a quella "sociale" di lettura del nesso sottostante alla *political obligation*, nella crisi dello "Stato moderno" evidenziatasi in Europa verso l'ultimo quarto del XIX secolo, ma forse risalente addirittura alle rivoluzioni, peraltro in maggior parte fallite, di metà secolo. Da tale punto di vista, è significativa l'osservazione di Otto Hintze intorno al nodo, storiograficamente fondamentale, dello "Stato":

«Da quattro a cinque secoli hanno lavorato alla costruzione dello Stato moderno, come esso si presentava alla fine del XIX secolo, e altrettanti ne possono trascorrere prima che si possa formare un nuovo specifico tipo di vita pubblica»¹⁶.

Sarà di nuovo questione di *Legitimierung*? È qui che si libera lo spazio – e la necessità – del “discorso” atto a studiare i tempi correnti, nei “sogni e bisogni” che essi presentano agli uomini e alle donne del mondo, in rapporto anche alle sempre nuove tecnologie che li accompagnano. Adottando la prospettiva hobbesiana, si evita l’appiattimento (puramente “ideologico”) del costituzionalismo sul piano della “società civile”, recuperando la pienezza della presenza “statale” nel suo intero processo. Vuol dire: non solo diritti e rappresentanza, ma anche doveri e partecipazione. Vuol dire anche elevare l’amministrazione dal solo ruolo tecnico-esecutivo, in uno Stato tenuto in scacco dalla Società, ad una funzione attiva e partecipativa degli stessi cittadini come titolari non solo di obbligo d’obbedienza ma anche e soprattutto di responsabilità gestionale della vita pubblica. Vuol dire infine che la politica non è un fenomeno naturale e indifferente per gli uomini e le donne nelle loro relazioni collettive, ma è fondata su un “obbligo” a obbedire alla *persona civitatis*, cioè alla forma di “cittadinanza” storicamente esistente. La ricerca di legittimità inizia già nella fase del “discorso”, cioè dell’elaborazione “dottrina” delle ragioni dell’obbedire; essa non si conclude nell’atto legislativo di produzione delle norme, ma insegue la messa in atto di queste ultime, nelle “misure” necessarie alla loro applicazione. La quale ultima non va intesa semplicemente nel suo aspetto tecnico-istituzionale di insieme di

provvedimenti o anche procedimenti amministrativi, ma nell’avvertenza continua a conseguire e mantenere un certo equilibrio fra misure e *habits*: quindi nella tutela e osservanza dei *mores*, dei costumi, sui quali dunque anche (oltre che su dottrine e istituzioni) riposa l’evolversi equilibrato della legittimità. A questo punto, quest’ultima sembra andar oltre la legalità e la stessa scienza del diritto, coinvolgendo lo studio di aspetti più larghi e complessi di “ragioni di convivenza” (*rationes status* -> *Sozial- und Staatswissenschaften*)¹⁷.

Viene quasi di conseguenza di provare a tradurre quanto appena sintetizzato nei termini “manualistici” della storia costituzionale occidentale. Il *Rechtsstaat*-*Rule of Law*-*Etat de droit*-*Stato di diritto* ha rappresentato a lungo (e per la maggioranza di noi ancora rappresenta) il modello insuperabile di Stato democratico, basato sull’“impero della legge”, cioè sulla conoscenza e il rispetto dei comandi contenuti negli atti legislativi e tutelati dall’organizzazione giudiziaria, secondo quanto previsto nella “norma fondamentale”¹⁸. Sopra di esso si è venuta poi qualificando come autonoma escrescenza un’altra forma di vita statale definita come *Welfare State* (Stato sociale), nel senso che, nel rispetto prioritario del principio democratico formalmente rappresentato dal diritto, sono stati riconosciuti come significativamente degni di perseguimento fini inerenti alle condizioni materiali di vita di tutte le classi di popolazione, a partire da quelle più povere e meno favorite dal mercato: era la risposta alla questione sociale. All’interno di quest’ultima fase hanno preso piede, oltre ai “diritti” caratteristici della prima fase, anche i cosiddetti “servizi”, cioè le prestazioni di provvidenze di vario tipo da parte o diretta-

mente della compagine statale o di agenzie variamente legate ad essa¹⁹.

Tali interventi si sono presentati spesso sotto forma di "misure", cioè di provvedimenti *ad hoc* con contenuti e destinatari precisi e differenziati. Si tratterebbe insomma di un tipo diverso di fonte giuridica e normativa, rispetto alla legge in senso stretto, con influenza non piccola sulla struttura e l'unità stessa dell'ordinamento²⁰. Una complicazione ulteriore è rappresentata dalla crescente aleatorietà di quest'ultimo, riguardo sia alla sua definizione territoriale che a quella demografica. Basta pensare – ormai ai giorni nostri – da un lato al fenomeno delle migrazioni, dall'altra a quello della concorrenza fra le varie istanze "trans-nazionali" sia di *governance* che di *adjudication* di "casi" esorbitanti dai tradizionali ordinamenti "nazionali"²¹. E va notato che, anche in questi casi, operano fonti nuove di diritto, dalle direttive alle raccomandazioni ai trattati o accordi fra paesi diversi, con l'effetto di ammorbidire sensibilmente – oltre al principio di sovranità nazionale – la faccia dura e incontestabile del "diritto" di una volta, fissato su una poco flessibile base scientifico-dogmatica ed esercitato solo secondo procedure "toggate". In generale, si può affermare che lo strumento della misura ha guadagnato peso rispetto a quello della legge nella gerarchia delle fonti che a lungo ha retto e governato il periodo "legale" della "legittimità" in Occidente. Credo si possa dire che il richiamo a "misura", nel doppio significato di incidente normativo d'autorità e di qualità virtuosa dei recipienti, offra una possibile linea di lettura dei nuovi casi di "obbligo politico" che a loro volta sono sintomi della persistente dinamica legittimatoria. E ciò vale evidentemente anche per le trasforma-

zioni in corso in quella straordinaria e molto indisciplinata disciplina "giuridica" che è il diritto internazionale.

Sembra in atto come un riavvicinamento tra momento legislativo e momento amministrativo del diritto, in una dimensione così caratteristica – mi pare – della grande "funzione" ("finzione"?) del nuovo strumento transnazionale di politica che è la *governance*. Può sembrare una zona d'ombra, rispetto alla concezione positivista, dogmatico-scientifica del diritto dei "dotti" ottocenteschi; ma probabilmente è una proiezione di quell'idea "meta-giurisprudenziale" di Giovanni Tarello e della sua Scuola, radicata nella forza e capacità d'interpretazione degli esperti e degli utenti di diritto, alla luce di esigenze e bisogni individuali e sociali in trasformazione²². Accade sempre più spesso che si presentino "vuoti normativi" a cui è d'uopo provvedere con interventi *ad hoc*, spesso privi del carattere di generalità e astrattezza della "legge" e carichi invece di quell'urgenza e specialità proprie della "misura": per di più diretti a destinatari non generali ma precisi e determinati e/o provenienti da autorità improvvisate. E sono ancora le differenze, le "nuove disuguaglianze" a dare la spinta, a richiedere anche modi nuovi di misurarle, quelle disuguaglianze. "Misura" intesa come "quotation of differences", non certo per poi sopprimerle o anche solo pareggiarle, tali differenze: anzi per valorizzarle secondo equità, in funzione di una maggiore ricchezza di valori e energie, al di fuori di schemi cognitivi e precettivi irrigiditi nel formalismo talora eccessivo della "legge". Sto forse parlando dei diritti dell'uomo fin dalla prima età moderna e poi ancora dei diritti umani ai giorni nostri, dopo la seconda guerra mondiale?²³

Quello dei "diritti dell'uomo" è un "tema-concetto" (*Deutungsschema*) che si configura in determinati tempi e luoghi per rispondere, in prima istanza, a una valutazione differenziale di esseri umani di diversa appar(ten)enza: «All'origine vi era una visione, propria della dottrina stoica, che riconosceva la stessa natura materiale e spirituale di ogni individuo e ammetteva pertanto degli universali diritti dell'uomo»²⁴. Il caso degli *indios* sud-americani, primitivi ma uomini, fu inquadrato nell'antico dibattito sulla guerra giusta e inserito all'interno del grande movimento di nascita dell'ordine e dello stesso diritto internazionale moderno²⁵. Al di fuori del "paradigma unitario", il tema dei diritti dell'uomo venne ad acquistare, fra XVII e XVIII secolo, un significato più direttamente pregnante rispetto alla qualità stessa di questo "uomo", altrimenti inteso da Cartesio in poi come "soggetto", sia in senso filosofico generale che in senso più specificamente politico. Dalla Spagna si passò in Inghilterra, nel tempo suo più rivoluzionario, dove lo scontro con la tradizione e il passato (*ancient law and constitution*) si andava trasformando, anche sanguinosamente (*bloody Revolution*), in "moderno" (*whig interpretation of history*). Ecco così che nel 1688 (ma 1689) prese vita nei *Commons* in Parlamento *An Act Declaring the Rights and Liberties of the Subjects and Settling the Succession of the Crown*²⁶. Non era il primo, nella storia inglese, e come tale ci ricorda che la problematica dei diritti dell'uomo ha la sua origine in Inghilterra nella pienezza politica dello strumento parlamentare: è lì che l'uomo diventa "soggetto" titolare di diritti e libertà²⁷. Quindi, certamente, una nascita intrinsecamente "costituzionale" relativa alla legittimità del potere costituito (quello storicamente determinato di Guglielmo e

Maria, Principe e Principessa d'Orange) ma anche al riconoscimento degli "antichi di diritti e libertà" ribaditi dai "...rappresentanti di tutti gli ordini del popolo di questo reame". Si trattava dunque di "diritti politici", in una visione che si potrebbe ancora valutare di tipo cetuale, piuttosto che orientata in senso individuale; ma certo una visione attenta al rapporto fondamentale (quasi pattizio) fra governanti e governati: questi ultimi però ormai già considerati *subjects* nel senso politicamente attivo del termine (*subiectum*), in quanto appunto titolari di diritti e libertà nei confronti del sovrano²⁸.

È la linea che passerà per le Colonie inglesi nell'America del Nord²⁹, per poi fissarsi nella *Constitution of the United States of America* del 1787, coi *Ten Emendments* del 1791. In mezzo c'è la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* del 1789 e la stessa *Constitution française* del 1791; poi verranno le altre, nel corso dell'Ottocento³⁰. Ma dietro le varie *Carte* — che pure dimostrano il grado di attualità della problematica, in rapporto anche agli interessi concretamente in gioco, soprattutto a partire dai governati, sempre più consapevoli del loro ruolo nella crescente "società civile" — c'era anche il discorso politico, la teoria costituzionale, il dibattito filosofico.

Subito dopo Thomas Hobbes, era stato John Locke a entrare in gioco, dando la spinta più solida al mito-bandiera dei diritti dell'uomo, in quella individualistica dimensione che avrebbe marcato l'impronta proprietaria a partire dalla Rivoluzione³¹. L'asta della bandiera coincide con la libertà individuale, in funzione di una felicità reale e non immaginaria, concepita come bene concreto del soggetto — insiste Pietro Costa³²: «La forte tematizzazione dell'individuo non solo sorregge la costru-

zione dell'ordine, ma la rende più che mai ineludibile: non si arriva all'ordine se non si muove dal soggetto (dalla sua naturale costituzione), ma non si salva l'individuo se non si risolve il problema della composizione dell'interesse particolare con l'interesse generale». Il "soggetto" è libero in quanto agisce e produce "beni", di cui poi ha il "diritto" di godere.

Questo è il paradigma che Locke recupera dalla dottrina giusnaturalistica e consegna alla Ragione dell'illuminismo: i "diritti dell'uomo" sono la sintesi fra la soggettività di quest'ultimo e la sua disponibilità a un ordine che è al servizio della prima: lezione di legittimità del potere. «Il giusnaturalismo è il tentativo di dimostrare che i diritti e i doveri, per essere colti nel loro fondamento e nella loro legittimità, devono essere riferiti ad un soggetto unitariamente definito e che viceversa il soggetto, per essere pienamente visibile 'come tale', ha bisogno di una rete di diritti e doveri che lo definiscono e lo proteggono... Attribuire al soggetto una serie di diritti originari significa trasformare i suoi bisogni in pretese indiscutibilmente fondate per le quali solo successivamente potrà (o dovrà) essere cercata una mediazione con la realtà»³³. Non mi sembra però privo di significato che la *Déclaration* in cui tutto ciò è precipitato nel 1789 riguardi solo i *Droits* dell'uomo e del cittadino: i doveri vengono dati per scontati o, per meglio dire, vengono assimilati ai diritti, all'interno del criterio dirimente dell'autoconservazione. Il che comporta, con ogni evidenza, la necessità dell'ordine³⁴.

Non sono sicuro che la corta collana di citazioni che precede rappresentino al meglio il pensiero di Pietro Costa, ma esse sono certamente servite a orientare la mia

lettura delle cose, fino alla piena affermazione, nell'entusiastica versione "liberale" della soggettività, dell'uomo che sarebbe tale, anche politicamente, solo per i suoi diritti: i "diritti dell'uomo", che sono dunque anche l' "Ordine" a cui quel tipo di uomo è "soggetto" (*subiectus*). E l'ordine sarebbe infatti stato: Costituzione + Codice civile. Donde si sarebbe poi sviluppata, nel corso del XIX secolo, quella ideologia dello Stato al servizio della società civile, infarcita di carte costituzionali e di codificazioni giuridiche, che è poi passata col nome di "Stato di diritto". *L'ordine della libertà e della proprietà* intitola ancora Costa un paragrafo importante della Parte seconda del secondo volume della sua *Civitas*, dedicato a *L'età delle rivoluzioni (1789-1848)*, fase per me crucialissima per quella che ho chiamato "degenerazione dello Stato moderno", alla quale sempre più ho la tentazione di attribuire la nascita di una nuova forma determinata di organizzazione del potere: non più "Stato moderno" (che in questa fase si starebbe definitivamente compiendo) ma forse "Democrazia". E anche Costa, a proposito di Tocqueville ma con valore assai generale, conclude infatti: «...Il soggetto 'eguale' della democrazia non è più tanto il trionfante titolare dei diritti politici quanto l'affannato cultore dei propri personali interessi. Se nei paesi democratici domina l'individualismo, il ripiegamento di ciascuno nel proprio mondo privato, se gli uomini tendono a trascurare la cosa pubblica perché assorbiti dal dinamismo della vita economica e dall'esigente passione per il benessere, se gli antichi legami non sono stati sostituiti da altri rapporti, ciascuno viene a trovarsi tanto indipendente quanto debole e isolato. La sua debolezza, il suo isolamento lo inducono allora a volgere gli

occhi "verso quell'essere immenso che solo emerge in mezzo al livellamento generale" e a concepirlo "come il sostegno unico e indispensabile della debolezza di ciascuno": la debolezza dell'individuo è compensata dalla forza della società»³⁵.

Assieme alle tematiche della povertà e dell'assistenza e degli sforzi, teorici e pratici, del socialismo utopistico, il ragionamento appena riportato m'induce a una domanda: non sarà che i "diritti dell'uomo", in tutta questa individualizzazione e indebolimento dei soggetti "liberali", si sono anch'essi "socializzati"? «È al potere sociale, al "potere che rappresenta la società", che "gli uomini dei tempi democratici" si rivolgono come ad una forza illuminata, saggia, protettiva...»³⁶. Questa "forza" non è – a mio avviso – genericamente la Società o lo Stato, ma piuttosto e più pragmaticamente l'Amministrazione, che si abbraccia alla Costituzione, rendendola viva (*lebensdig*). In essa riprendono a splendere i "diritti", che però non sono più solo "dell'uomo", ma diventano – all'inglese – "umani" (*human*). Ciò significa che se ne allarga la distribuzione e la titolarità, ma anche che essi sono "comuni" a soggetti (*commons*) che si trovano nelle stesse condizioni di bisogno. Accanto ai "diritti dell'uomo" prendono sempre più piede i "diritti umani": i primi direttamente previsti e tutelati dalla carta costituzionale, i secondi assicurati e gestiti dall'amministrazione, nel poderoso sviluppo del "servizio sociale", pubblico, da metà Ottocento³⁷.

Mentre all'inizio era l'uomo il centro di riferimento, ora invece lo sono i diritti, che in qualche modo si istituzionalizzano, divenendo essi stessi strutture portanti della vita politica, attraverso appunto l'amministrazione, ma anche attraverso

la «...scienza della società che si può dire pratica, [e] non è di fatto nient'altro che il governo dello Stato nel senso proprio del termine»³⁸. Spostato sul piano istituzionale e amministrativo, il discorso sembra riguardare più i "servizi" – e i corrispondenti "diritti comuni" – che i "soggetti" di riferimento; i quali d'altra parte ricevono ormai trattazione diretta e incisiva o come nuova classe di cittadini a cui viene affidato il compito della lotta (di classe, appunto) e della rivoluzione, oppure come titolari del ruolo più ambiguo – ma anche più risolutivo per la nascente società di massa – di una "classe media"³⁹. Il vero problema starà allora nello smarrimento di quell'idea-prassi di "classe" sotto entrambi i profili, quindi nel paradosso degli esiti autoritari e totalitari quasi ovunque sopravvenuti nella prima metà del Novecento.

Ma non è questo un tema da affrontare qui. Dove m'importa invece menzionare – a proposito dei "diritti" della cui storia o evoluzione sto parlando – l'altro fenomeno venuto alla ribalta verso la fine della Seconda guerra mondiale, in corrispondenza con lo sboccio tardivo dell'ultima (?) fase di trasformazione del dominio coloniale: l'elaborazione e l'impiego, cioè, di una vera e propria "dottrina dei diritti umani" in relazione al mondo non occidentale, in termini di persistente sfruttamento economico ma con attenzione proclamata alla "protezione della dignità dell'essere umano", insistendo anche sui caratteri originari e autentici di "cultura" nei paesi più lontani dallo sviluppo e finora – anche da quel punto di vista – particolarmente usurpati dalla persistente capacità "imperiale", ormai non solo più dell'Occidente.

Si tratta sempre del discorso sui diritti umani⁴⁰, che rappresenterebbero «...una

sorta di standard o norma globale sulla cui base attori differenti possono essere valutati e disciplinati, e in riferimento alla quale essi tendono sempre di più a valutarsi, modificando il proprio comportamento per conformarsi (almeno ufficialmente) a tale standard»⁴¹. Oggi siamo ancora a questo punto, con la necessità di dare nuovo significato e funzione alla "dignità", non solo nel senso passivo di evitarne le menomazioni e gli insulti, ma anche in quello attivo di favorirne la realizzazione e lo sviluppo. Lo stesso per la "solidarietà", non solo in termini di sicurezza ma di vera cooperazione se non di amore per gli altri prossimi. Tutto ciò è ovviamente imposto dal "globo" e trova risposte tecniche nelle varie "logistiche" operanti ai diversi livelli e luoghi della organizzazione e della comunicazione in rete. Ma non basta, concorre anche il discorso dei e fra i nuovi "dottori" che sappiano aggiornare, ribaltare e rendere vive e operative soluzioni adeguate ai problemi di una umanità in marcia verso sé stessa. È stato fatto mille volte, sotto i cieli di mille culture. Dev'essere fatto ancora, nel rispetto di tutte le culture, ma nella speranza che già esista, o si vada formando, una cultura nuova, comprensiva, capace di riconoscere e rispettare i tanti rivoli di prima ma anche di arricchirli, nutrendoli dei nuovi bisogni e delle nuove prospettive dei tempi.

Tra queste vi è forse anche quella, solo apparentemente assurda, di non considerare così antitetiche le posizioni di noi, cittadini ricchi dell'Occidente (bisognosi "solo" di sicurezza e benessere interni), e di quelli poveri, oppressi e maltrattati dei paesi "del Sud" ("bisognosi" invece di protezione dall'esterno, da parte dei primi). Siamo tutti "soggetti", nel doppio significato di titolari di speranza e di forza ma

anche di sottoposti e assoggettati. Tutti ci richiamiamo ai "diritti umani" per avvalorare le nostre esigenze, ma occorre fare in modo che queste ultime siano comprese e rivendicate come un tutt'uno, in sintonia e solidarietà, sul piano certamente internazionale ma anche su quello interno, e in proiezione sempre più orizzontale, secondo quel principio fondamentale di "rete" che è l'autonomia. Cosa certa è che il principio di solidarietà alla base della sicurezza sociale (nei due sensi detti) non può più essere interpretato esclusivamente in termini di solidarietà "nazionale". Anche se neppure quest'ultima va trascurata (come unica risposta sensata al carattere "differenziato" che ogni autonomia deve poter esprimere per essere tale) insieme a tutte le altre percepibili nelle varie istanze trans-nazionali in cui l'aggregazione umana, nei suoi vari "luoghi", si va organizzando; perché solo attraverso una rete così fitta di intersezioni e reciproci coinvolgimenti si può sperare di approssimarsi a una concezione – ma anche a una vivibilità – dell'uomo che comprenda e protegga allo stesso modo le due tipologie presentate⁴². Questo è per me il senso primario dell'*autonomia*, come formula costituzionale da affiancare alla *governance*, partendo dall'evidenza che, senza i *locals*, non ci sarebbe neppure il *global*⁴³.

2. L'autonomia

Per trattare più direttamente di questa autonomia, abbandonerò brevemente il livello astratto del discorso, per venire all'interesse immediato e concreto per il tema che mi è sorto in occasione del trasferimento dall'Università di Bologna a quella di Tren-

to, a partire dall'anno accademico 1976-77. L'idea – mia e di mia moglie Giuliana Nobili – era di collaborare all'attività dell'*Istituto storico italo-germanico*, appena fondato lassù da Paolo Prodi, proprio sulla base di una intuizione resa possibile dal particolare statuto di Provincia autonoma, letto in chiave non solo amministrativistica dal suo grande gestore di allora, il Presidente Bruno Kessler. Egli era riuscito nel giro di qualche anno a realizzare un *Piano Urbanistico Provinciale* a lungo all'avanguardia nel panorama italiano, di cui l'ideazione e pronta realizzazione dell'*Istituto Trentino di Cultura* fu la più importante applicazione in campo culturale, con l'apertura dell'Istituto superiore di scienze sociali da cui si sviluppò poi la Libera Università degli Studi, ma anche con la creazione di centri di ricerca scientifica indipendenti dall'Università, organizzati in piccolo secondo il modello tedesco della Max-Planck-Gesellschaft: tra questi il primo fu l'ISIG, meta del nostro trasferimento tra le Alpi. In nome di un'autonomia, dunque, che non conoscevamo ma di cui presto apprezzammo contenuti e benefici.

Di cose ne ho dette poi tante sull'autonomia trentina, spesso d'occasione e su aspetti specifici. Ne parlo brevemente qui in generale, in modo da farne risaltare i caratteri costitutivi, anzi oserei dire "costituzionali" in un'accezione che, spero, risulterà chiara anche a chi non conosce il mio modo di parlare. Mi rifaccio, per cominciare, a una pubblicazione che risale al 1988, a cura di Enzo Balboni, Renzo Gubert e mia, dal titolo *L'autonomia e l'amministrazione locale nell'area alpina*. Citavo, in apertura, da un discorso del 7 ottobre 1983 del Presidente della Giunta regionale, Enrico Pancheri: «Le genti che abitano le Alpi hanno

imparato ad adeguarsi e insieme a dominare un territorio difficile, hanno lottato contro innumerevoli e ricorrenti tentativi di assoggettamento da parte di centri esterni, hanno sviluppato – insieme a specifiche culture e tradizioni – una considerevole esperienza di vita civile comunitaria e di esercizio dell'autonomia, che costituiscono una delle nostre più grandi – e forse più trascurate – ricchezze». Già allora avvertivo fastidio per una visione dell'autonomia principalmente intesa come forma di difesa, di resistenza, di sopravvivenza, nei confronti di aggressioni, più o meno latenti, da un esterno distaccato e nemico, e invitavo a guardare ad essa come occasione di elaborazione innovativa di soluzioni adatte alle proprie condizioni e consone alla propria identità, piuttosto che come grado di libertà formale nei confronti di un potere centrale. Oltre a sottolineare l'aspetto attivo dell'autonomia, la indicavo anche come legittima sede di rappresentanza di interessi specifici, ovverossia ambito preciso di elaborazione di fini in rapporto a situazioni dotate di sufficiente identità: il che mi sembra confermato dal suo percorso storico in Europa all'incirca dal Mille in poi. La ricerca venne condotta a partire dal medioevo maturo (XII-XIV secolo) e con riferimento a tutto l'arco alpino. Ci si volle orientare al quadro storico del lungo processo che, partendo dai comuni cittadini e dalle comunità rurali, è giunto alla fondazione e trasformazione della forma di organizzazione del potere che ci siamo abituati a chiamare "Stato"⁴⁴. Ciò comportava entrare nella tensione fra un centro e le sue periferie, che ancora caratterizza il problema dell'autonomia, intesa in primo luogo come auto-governo. È certo però che quella tensione non può essere ridotta a un problema di devoluzione, perché

in tutto il percorso storico indicato non c'è mai stato un prima statale e poi un seguito regionale. È semmai vero il contrario: è dall'autonomia medievale di corpi politici che noi oggi consideriamo "periferici" ma erano ognuno a sé centralissimo che si costruì, poco a poco, una sovranità statale accentrata; ma questo non poteva essere un processo infinito, bensì un andamento da riaggiustare allorché il centro statale dimostrasse di non essere in grado di gestire l'organizzazione politica complessiva.

Dentro al dilemma centro-periferie si sono sempre celate altre tensioni che hanno accompagnato la vicenda della politica e della sua organizzazione in Occidente. Cito solo, in estrema brevità, la coppia efficienza / partecipazione e quella privato / pubblico: il tutto forse riassumibile sinteticamente nella grande alternativa, tipica della modernità europea, fra "economia" (che vuol però dire anche natura->oggettività) e "pensiero" (sinonimo di cultura->soggettività). La composizione degli elementi di motivazione iniziali e dei rapporti pregiudiziali indicati potrebbe dare come risultato il valore "autonomia", intesa come quella formula politica che, poggiando su precisi criteri di identificazione storico-culturale, consente lo sfruttamento più elevato delle risorse di uomini e mezzi disponibili in una data situazione, mediante il loro utilizzo non puramente strumentale rispetto a obiettivi esterni alla situazione stessa, bensì rispondenti a fini interni ad essa, anzi costitutivi del suo corpo e della sua anima, e come tali individuabili ed elaborabili da parte dei soggetti interessati. Riassumendo: territorialismo e corporatismo sono state componenti di un importante e mai del tutto superato contropotere che, lungo la storia dello Stato moderno, ha interagito con la pretesa

monopolistica del monarca, finendo per costituire, insieme a quest'ultimo anche se tendenzialmente in posizione subalterna, il complesso insieme della nostra esperienza costituzionale, nelle sue fasi successive di Stato per ceti, Stato assoluto, Stato di diritto, Stato sociale e Stato totalitario: naturalmente secondo modalità ed effetti diversi secondo il mutare delle varie forme costituzionali.

Sottolineando le specificità delle condizioni di vita materiale e delle conseguenti soluzioni istituzionali adottate nei secoli nei territori alpini, vorrei restare ancora un poco nel Trentino-Alto Adige, a lungo sottoposto ad una "dipendenza autonomistica" multipla: dapprima nei confronti del Sacro Romano Impero della Nazione Tedesca, poi nei confronti del *Land Tirol*, (nella doppia fattispecie di *Welsch-Tirol* ma anche di minoranza linguistica nel multietnico – 11 nazionalità – Impero austro-ungarico a partire dal 1867). Passaggio necessario alle considerazioni che seguono è l'inserimento fra gli indicatori del fenomeno autonomistico, accanto agli elementi materiali del territorio, il dato antropologico, culturale ma anche sociologico della "comunità", che ha base necessaria in un gruppo di uomini che si riconoscono legati da interessi comuni, sull'intreccio dei quali essi costruiscono qualcosa di simile ad una "cultura"⁴⁵. Contro opinioni anche molto autorevoli, non si può dubitare che le comunità montane, in particolare quelle alpine, certamente quelle trentine-altoatesine, siano state e continuino ad essere tali perché hanno sviluppato nei secoli una cultura per molti aspetti comune. Senza volerne fare qui la storia, ricordo che identico punto di partenza fu la creazione, nel 1027, dei due Vescovadi di Brixen e Trento ad opera

dell'imperatore Corrado II. I vescovi vennero posti in dipendenza diretta dall'imperatore, tenendo nelle loro mani l'esercizio di tutte le funzioni pubbliche, compresa quella giudiziaria e tributaria. Si iniziò così una linea di rapporti tra i principi-vescovi e l'Impero che venne regolata da una serie di veri e propri atti costituzionali, dalle applicazioni di importanti Trattati (a partire da quello di Worms del 1122) alle *Compattate* (1363, 1454) al *Libello territoriale* di Massimiliano (del 1511).

La relativa chiarezza di quei rapporti si basava – come ovunque, ma nella nostra zona sembra con particolare risonanza costituzionale – sull'attestato ricorso alla categoria della "libertà" (meglio libertà al plurale), vero e proprio *passé-partout* per il regolamento delle relazioni socio-politiche dal medioevo fino a tutto l'*Ancien Régime*. Dalla lettura che possiamo farne oggi, tale principio si consolidò, in Tirolo, piuttosto nell'affermazione dello *status* di "liberi" variamente riconosciuto ai *Bauern*, mentre in terra trentina si affermò, con vivezza a tutt'oggi non trascurabile, il principio di "comunità". Progressivamente mitizzati nei dieci secoli trascorsi (eccone la *iconographie régionale*!), questi caratteri continuano a costituire fonte culturale comune delle pretese di autonomia così sviluppate nelle due zone, avendo fatto crescere, nelle rispettive popolazioni, partecipate aspettative ma anche capacità marcate e persistenti di autogestione degli interessi individuali e di gruppo, rispetto al *main-stream* di accentramento e concentrazione "dei" poteri nello "Stato moderno" (dal XIX secolo sempre più "nazionale" e, a mio avviso, sempre meno "Stato"). Che i due "miti" che ho richiamato, riguardo a Trentini e Altoatesini sudtirolesi, rimandino alle "libertà"

nel loro significato plurale non mi sembra un gran male: essi possono infatti – contro l'accezione individualistica e assolutistica della libertà al singolare e del suo monopolio (insieme al potere-dominio-violenza: *Gewalt*⁴⁶), da parte della società-stato post-rivoluzionaria (Democrazia!? come cercherò di dire) – aprire la strada a confronti e rapporti positivi che, nel rispetto anzi nella valorizzazione delle differenze, portino avanti un discorso dell'autonomia adatto ai nostri tempi⁴⁷. Per fare ciò, bisognerà certamente continuare a confrontarsi coi due principi di fondo dell'esperienza politica occidentale moderna, che mi sembrano essere – lo ripeto – l'amministrazione e la costituzione.

Superfluo sottolineare che non si tratta di muri contrapposti (come talora si ritiene), ma di funzioni complementari dell'esercizio del potere: della modalità cioè con cui, in due o tre millenni, si è venuta organizzando in Occidente, con frequenti e repentine variazioni in avanti e in dietro, la convivenza umana⁴⁸.

Si tratta di trovare il cammino per superare le ostilità o anche solo gli attriti fra quelle funzioni, che possono anche essere ridotte ai due versanti della legittimità: quella a rappresentare (*costituzione*) e quella a governare (*amministrazione*). Quel cammino si può forse chiamare "autonomia". Ne è stato ai tempi nostri lettore – non solo per il mondo giuridico e politico medievale – Paolo Grossi, impegnato a delineare il quadro di quella complessa realtà «...sulla piattaforma di una società pullulante di tante società vitali, un quadro di interrelazioni e di autolimitazioni»⁴⁹. Inservibile, allora, la nozione di sovranità; ma molto efficace quella di autonomia, purché distolta dal quadro strettamente gius-pub-

blicistico, che sa coglierla solo «...all'interno della potestà totale dello Stato». La posizione di Grossi resta comunque ancorata alla pluralità di ordinamenti giuridici, come se non si potesse immaginare autonomia al di fuori del contesto giuridico; anche se suo presupposto resta sempre quello di una "posizione di relazione", che implica il rapporto con "altro". Ciò gli è utile a ribadire l'idea di un «...diritto senza Stato, un diritto che si aggancia immediatamente al sociale e lo esprime nella sua interezza...», come carattere decisivo della condizione medievale. Ma ci può essere, appunto, altro? Sarà per noi impossibile, oggi, svincolare dal viluppo teoretico e normativo dello "Stato di diritto" (dall'assolutismo giuridico) un'idea di autonomia che possa essere ancora utile a comprendere e anche a regolare una condizione sociale e costituzionale così complessa e intricata come quella del mondo di oggi che, a prescindere da qualsiasi altra possibilità d'interpretazione più tecnica e precisa, non può essere inteso che come "pluralistico", da una parte, e "carente di sovranità", dall'altra?

Ciò vale soprattutto per "corpi", "corporazioni" e "corporatismi", vecchi e nuovi, con cui l'autonomia si è sempre storicamente intrecciata⁵⁰. La questione si colloca all'interno della drammatica denuncia fatta da Emile Durkheim almeno un secolo fa: quella dell'insuperabile oscillazione «... da una regolamentazione autoritaria, che è resa impotente dal suo eccesso di rigidità, ad una astensione sistematica, che non può durare a causa dell'anarchia che essa provoca». Niente di più attuale rispetto a quanto accade ai giorni nostri!⁵¹

Ci sono anche i *Dizionari* ad aiutare a definire l'autonomia. In quello *Grande... della lingua italiana* di Salvatore Battaglia, della

UTET, il primo significato suggerito è "diritto e facoltà di governarsi da sé"; il secondo, per estensione, è "libertà dell'individuo dall'ingerenza o tutela altrui". L'insistenza sulla dimensione soggettiva individuale non è banale e certamente condiziona l'uso corrente del termine: in diritto "privato" (art. 1322 del *Codice civile* italiano) "autonomia contrattuale" è la facoltà riconosciuta ai privati di determinare liberamente (ma "nei limiti imposti dalla legge") il contenuto dei negozi giuridici che essi compiono. Anche in filosofia, l'autonomia è per lo più vista come la capacità di agire senza pressione di impulsi e passioni incontrollabili o di norme imposte dal di fuori (autonomia morale, libero arbitrio). La prospettiva sembra cambiare solo quando si entra nel campo della organizzazione economica o della gestione del territorio: nel campo cioè del lavoro e in quello dell'amministrazione locale, dove l'autonomia viene riferita a comportamenti collettivi, relativi all'impresa e alle varie forme di auto-governo.

Si tratta di fenomeni divenuti visibili nel corso e soprattutto dopo l'età delle rivoluzioni, fra Sette e Ottocento, con il definitivo "riconoscimento" del mutamento dei rapporti sia produttivi che di convivenza in corso da secoli, a partire dal medioevo⁵². Indicherei intorno alla metà del secolo XIX, emblematicamente nel suo fatidico "Quarantotto", il punto in cui si sviluppò con evidenza quel processo, con riferimento ai due campi di azione sociale indicati. Una funzione importante qui l'ebbe proprio il ricorso all'autonomia, intesa come modulazione (e anche mediazione) comunitaria o corporativa dei singoli in società, secondo la formula del *Vereinswesen* di Lorenz von Stein, o secondo quella del vecchio principio di "solidarietà", ispiratore dei vari

filoni, teorici e pratici, di corporazione e cooperazione⁵³. Fu nel campo dell'amministrazione pubblica che il tema dell'autonomia si radicò più fortemente, anche perché in realtà ne era già parte cospicua fin dall'*ancien régime* e anche da prima: è il caso del governo locale, inteso non come amministrazione periferica o come semplice decentramento o devoluzione di parti dell'organizzazione statale, ma nel senso di autogoverno, senza tralasciare il ruolo importante svolto dalle istituzioni rappresentative nella definizione delle identità e delle autonomie territoriali⁵⁴. Nell'Italia appena unificata ciò si tradusse ad esempio negli sforzi profusi, anche a livello teorico e scientifico oltre che legislativo, nella cosiddetta unificazione amministrativa, con la codificazione del 1865⁵⁵.

Volendo presentare la Regione come architrave dell'intera struttura amministrativa della Repubblica italiana, il grande giurista e mio Maestro di diritto amministrativo alla Cattolica Feliciano Benvenuti la descriveva come «...autogoverno politico e sociale con sufficiente forza di base...»⁵⁶: mi sembra una definizione giusta anche ai nostri scopi perché riunisce gli elementi essenziali dell'autonomia, cioè i contenuti politici e sociali di quest'ultima e la necessaria base di forza su cui essa deve poter contare per esprimere autogoverno. Vorrei solo sottolineare che la definizione può essere applicata anche al di là dei problemi di pubblica amministrazione, fino a toccare i modi più vari del vivere insieme della gente. La ricetta benvenutiana dedotta dalle scelte della Costituente la potrei chiamare anche "cura locale degli interessi locali", dove ciascuno dei termini rappresenta un problema a sé: "cura", "interessi", "locali"

sono infatti concetti che rimandano a principi fondamentali dell'esperienza politica occidentale, ma io direi – estensivamente – alla sua stessa "costituzione"⁵⁷.

Quest'ultima, a sua volta, non è più riducibile – se mai lo sia effettivamente stata – alla semplice fruizione tecnica da parte dei cittadini di un potere statale autolimitato, perché diviso nelle tre funzioni legislative, giudiziaria e amministrativa, ma richiede una loro effettiva partecipazione alla gestione, all'esercizio, all'uso di quelle funzioni. Ciò implica il riconoscimento dei corpi intermedi come centri di potere comunitario: che vuol dire autonomia, cioè libertà d'azione rispetto ai bisogni che la complessità sociale assegna a chi opera ad ogni livello operativo di vita (privato o pubblico: "comunità di lavoratori e di utenti", sta scritto nell'art. 43 della Costituzione), sulla base di un'ispirazione solidaristica e di cooperazione (art. 2 della Costituzione stessa)⁵⁸.

Torno però a chiedermi se quest'idea di autonomia possa ulteriormente arricchirsi e insieme confermarsi come chiave di lettura dello sviluppo costituzionale e della nostra stessa (anche futura) legittimità occidentale (in una parola: "democratica") se collegata all'esperienza storica, fondamentale per queste problematiche, del medioevo (principalmente italiano) da cui va comunque iniziata ogni indagine storico-costituzionale sui cittadini in quanto "soggetti". E mi riferisco ancora una volta a Paolo Grossi. Per arrivare al confronto è però necessario riprendere un altro punto di vista proposto da Feliciano Benvenuti e non irrilevante anche nella fondazione dell'*Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica (ISAP)* alla fine dei fatidici milanesi anni Cinquanta⁵⁹. Mi riferisco all'idea di

sussidiarietà – che è ben più di solidarietà – di cui pure va approfondita l'affinità con autonomia, relativamente all'amministrazione, dunque come "funzione" della politica, ma anche come "funzione della funzione" (cioè nella sua dimensione funzionale rispetto all'autonomia, in senso operativo, organizzatorio): «Dirò subito che il principio di sussidiarietà non può non essere posto a base per chiunque voglia scrutare l'amministrazione nella sua realtà. La sussidiarietà è, in effetti, il principio finale dell'evoluzione, nella quale noi stiamo vivendo come società civile, giuridicamente ordinata», scriveva Benvenuti⁶⁰.

Si tratta di una categoria rientrante fra i principi della "dottrina sociale" cristiana, e in particolare cattolica, un poco ambigua e sfuggente, anche per la sua carica erosiva della figura monolitica dello Stato che da secoli domina, in positivo e in negativo, la scena storico-costituzionale dell'occidente e del mondo. Essa è dunque da usare con prudenza, per evitare d'incorrere in dannosi errori di prospettiva. Presenta però il vantaggio di distogliere l'osservazione della figura del potere da una sua dipendenza troppo stretta dalle categorie giuridiche con cui spesso e generosamente lo Stato (fino alla sua ipostatizzazione in Stato-persona) è stato ricostruito nella sua *capacity* di monopolio del comando⁶¹. Il problema di fondo resta infatti quello dell'aggregazione di uomini in gruppi, nel tentativo di sfuggire alla insopportabilità di una relazione diretta fra individuo e sovrano. Ma proprio questo è, in fondo, il significato ultimo della grande invenzione "moderna" della politica. Se le parole dense di preoccupazione con cui Charles McIlwain concludeva nel 1940 il suo grande libretto sul costituzionalismo antico e moderno hanno ancora un senso,

questo è che in nessun caso, sotto nessun cielo, neppure il più libertario che si possa immaginare, va accettata l'alternativa secca fra individuo e ragion di stato⁶². Ma ciò significa anche, a mio parere, che si deve allora accettare, e ricercare, il ricorso, come cuneo capace di spezzare la durezza di quell'alternativa, al gruppo, all'associazione, a forme comunitarie autonome e corporative di vita.

Spiace dover correre così, ma è l'unico modo che ho per tenere uniti i pensieri di due grandi giuristi intorno all'intima crisi del sistema giuridico (e politico) contemporaneo, per quel che riguarda in particolare i suoi "soggetti". E se per Grossi si trattava di «... un trapasso di piani da parte della proprietà e di una sua collocazione a livello etico-sociale»; per Benvenuti di carattere etico-sociale doveva diventare anche l'osservazione e la pratica dell'amministrazione pubblica; e per entrambi il cammino da seguire mi sembra che fosse proprio quello della "autonomia". Come anche, secondo me, a considerazioni etico-sociali si devono piegare i nostri ragionamenti di oggi verso una riscoperta di quest'ultima nella prospettiva di un futuro costituzionale "...della Terra".

Potrebbe anche essere un discorso legato all'idea "costituzionale" che di *Corporation* ebbe Hegel, a cui si è poi uniformato il lungo e ancor oggi contestato esperimento "corporativo", propugnato fra gli altri anche dal già citato Durkheim. Occorrerebbe studiare quindi – come è già stato fatto da molti assai bene – le caratteristiche storico-costituzionali del "nuovo" diritto del lavoro e cercarne le novità rispetto alla dottrina giuridica positivista, ricorrendo anche al "discorso" socialmente diffuso, che Grossi chiama "mentalità circolante"⁶³. Per Alain

Supiot, addirittura, il moderno neo-corporativismo (che riguarda anche le imprese, a loro modo soggetti di autonomia) sarebbe così diffuso nella società, che si tratterebbe solo di risvegliare – attivandolo – il senso di nuova soggettività che lo pervade⁶⁴.

Tale potrebbe essere un senso moderno per autonomia, come concertazione sociale al posto di uno Stato che appare sempre più chiuso e auto-immune: «...ente unitario, creatura monocratica essenzialmente vocata al controllo della pluralità sociale e alla contrazione della pluralità ad unità» è una bella definizione di Paolo Grossi, fondata sulla «...forzosa collocazione del diritto all'ombra dello Stato [che] provoca una semplificazione dell'universo giuridico. Oggi s'impone il recupero di tutta la complessità dell'esperienza giuridica, di tutti gli strati del giuridico»⁶⁵. Un'affermazione apparentemente lontana dalla crudezza con cui lo stesso Grossi contrapporrà più tardi⁶⁶ la labilità del sistema politico medievale («... un medioevo che è pienamente società di società») alla «entità compattissima» dello Stato («...manifestazione di un potere politico compiuto»). La retorica grossiana fa pensare che il discorso, partito dalla discontinuità fra universo "medioevo" e universo "moderno", possa rovesciarsi in una discontinuità nuova, con riguardo all'attuale «momento di crisi dello Stato come potere politico compiuto... percorso da una tensione destaturalizzante». Grossi si preoccupa di tener lontana ogni prospettiva di ritorno a un nuovo medioevo prossimo futuro, ma non arriva mai a superare – per oggi e domani – la nozione di Stato, limitandosi ad evocare per il medioevo «... una società quale realtà relazionale, globale e pertanto non chiusa... Realtà, insomma, di relazioni e non di individualità» e pre-

cisando soltanto: «Questa è la ragione per cui ho sempre evitato [per il medioevo] un termine [Stato] tanto foriero di equivoci, ritenendo un pressapochismo metodologico accomunare sotto una stessa nozione una monarchia longobarda o un possente comune dugentesco con il regno di Luigi XIV o con l'impero napoleonico, stanti le diverse qualità di potere, le diverse psicologie di potere»⁶⁷.

Nel medioevo mancava lo Stato. Con Luigi XIV (*L'Etat c'est moi*) e con Napoleone Bonaparte (*La Révolution est terminée...*) lo Stato sembra esserci. Ma quando sarà nato e quando avrà quella fine, che, ai tempi nostri, Grossi sembra temere, sperando però che basti una nuova visione del diritto a scongiurarla? Mi sono posto il problema nel 2004 curando una modesta raccolta di miei saggi dall'ambizioso titolo *Lo Stato moderno. Origini e degenerazioni*. Nonostante la staticità del lemma che lo designa, Stato è una figura istituzionale carica di dinamica, di movimento, di trasformazione, come tutte le istituzioni che sono state disegnate nella storia per comprenderne e indicarne i procedimenti. Se ne possono indicare (tra molte incertezze e distinzioni) "origini" e "crisi", ma è impossibile essere precisi: d'altronde "Stato" è figura retorica, termine-concetto (meglio forse "schema ordinante" *Deutungsschema*?) più storiografico che storico, anche se così incisivo e potente da avere presto e a lungo trovato, per secoli fino ad oggi (forse da quando Jean Bodin lo ha chiamato *République!*) eminente applicazione e uso diretto nella pratica politica e costituzionale. Sembra insomma un concetto di continuità, piuttosto che di discontinuità. Esso distingue certamente il carattere (che abbiamo ritenuto, con Grossi) decisivo di "incompiutezza" del medio-

evo da quello di individualità proprio della "politica" moderna. Quest'ultima ha trovato, per realizzarsi, un mezzo operativo di straordinaria flessibilità e insieme durezza ordinamentale nel diritto, del quale però tutto si può dire meno che non abbia ricevuto nel medioevo la sua benedizione moderna, come lo stesso Paolo Grossi insegna. Egli attribuisce poi alla "individualità" dello Stato la compiutezza raggiunta nei secoli successivi, attribuendola però ai modi di "potere" che, grazie ad esso, si sono potuti affermare rispetto alle relazioni complesse e indistinte dell'epoca medievale⁶⁸. Al centro del fenomenale transito di discontinuità vi sarebbe dunque il "potere", a cavallo – sembrerebbe pure – del formidabile destriero del "diritto"⁶⁹.

A me pare che i destrieri siano stati più di uno, anche se riconosco che alla fine – ma proprio alla fine, poiché la gloria del diritto e della sua scienza (quella tedesca di *Rechtswissenschaft*) si è conclusa drammaticamente solo a Weimar o subito dopo, quando Carl Schmitt ha osato scrivere che lo "Stato di diritto" non poteva che essere quello di Adolf Hitler⁷⁰ – ad avere la meglio fu l' "assolutismo giuridico" d'impronta privatistica, secondo la lettura di Grossi, che non esita a indicarlo come «...un frutto tipico dell'età borghese»⁷¹.

3. *Quale autonomia?*

Non pretendo certo di avere esaurito con questo riassuntino il discorso, che dovrebbe ovviamente toccare anche l'enorme dibattito d'ispirazione foucaultiana su soggettività e soggettivazione, implicito nell'ancora più complessa questione del di-

sciplinamento sociale e statale⁷². Ma resta soprattutto aperta la questione di quando propriamente quella cosa che chiamiamo "Stato moderno" ha raggiunto la compiutezza indicata da Grossi. La mia tesi è che ciò sia iniziato con la Rivoluzione francese: per concludersi comunque alla fine dell'età delle rivoluzioni, compresa anche la fase grigia dei tentativi di restaurazione, che hanno anche coinciso con l'inizio della parabola socialista. Insomma, direi – concludendo la forse improbabile citazione da Napoleone – allorché, terminata la rivoluzione, "...l'intendance suivra". Con l'arrivo dell'intendenza-pubblica amministrazione lo Stato tenderà a degenerare, perdendo l'individualità raggiunta fra Rinascimento e Illuminismo (tanto per allargare la prospettiva agli spazi scientifici e filosofici che hanno influenzato lo svolgersi del moderno) e cadrà nelle spire della "democrazia"⁷³, con cui si aprirà una fase nuova, che dura ancora, nella "mentalità circolante", ben oltre i suoi infortuni totalitari di mezzo secolo ventesimo. Dove sta ora infatti il potere politico? Nell'ibrido di governo e rappresentanza, cioè di sicurezza e libertà: non più primato della società (nonostante il ruolo dominante delle scienze sociali), ma neppure primato dello Stato, accerchiato dalle ideologie neo-liberiste e post-socialiste⁷⁴.

Se il transito si è compiuto nel Trecento⁷⁵, fu però nello spirito francescano che esso si compì, e sarebbe facile qui rimandare al "mio" *Buongoverno*, a cui dedica tanto spazio e interesse il frate minore Bernardino nelle sue *Prediche* senesi⁷⁶; ma non voglio farmi tentare. Resisto invece un po' chino di più all'immagine forte di un re di Francia (ma di ogni Re!) che «... si faceva per primo portatore a livello politico di un

gigantesco processo liberatorio, processo di liberazione delle individualità politiche, processo di individualizzazione politica». Ci vorranno "generazioni di sovrani" perché questo possa davvero avvenire e non basterà neppure la Rivoluzione a garantire «... il controllo sempre più rigoroso di ogni manifestazione del sociale». Sarà solo a questo punto che la compiutezza "politica" del moderno potrà dirsi compiuta: ma in quel momento inizierà un'altra storia, che forse non è necessario continuare a chiamare "dello Stato", anche se – come sempre accade nella formazione e trasformazione del discorso politico – sarà proprio nella fase della sua crisi e superamento che la parola Stato godrà di una diffusione e di un impiego incontrastati. Infatti, bisognerà ricorrere a sempre nuove specificazioni per capirne la vicenda, mediante l'accentuazione di questo o quell'aspetto, tutti più o meno concorrenti a registrare la nuova realtà della democrazia, a cui credo che si possa e debba attribuire quella che Grossi definisce, chiudendo la sua bella *lectio*, «l'insularità del nuovo edificio statale». Il diritto c'è ancora, anzi ce n'è più di prima: ma l'autonomia?

"Novecento: il secolo del lavoro" s'intitola il primo paragrafo di un saggio di Irene Stolzi che tocca il tema del rapporto di parentela istituzionale fra i tentativi che, in certi settori di vita regolati da "nuovo" diritto (del lavoro, ad esempio, ma, aggiungerei, anche amministrativo, o forse anche internazionale...), si sono fatti e si fanno in nome dell'autonomia, e gli esperimenti corporativi di regimi più o meno fascisti del secolo scorso⁷⁷. Stolzi vuole mostrare come l'autonomia possa essere ingannevole nel presentarsi come spazio di soggettività indipendente mentre nell'esperienza fascista

italiana non è stata altro che strumento di vocazione totalitaria dello Stato. Forse però il problema di fondo continua a essere l'individuo, nel suo rapporto coi corpi sociali: «L'allontanamento crescente del "centro di sovranità" dagli interessi più immediati e vicini dei soggetti individuali... non può che implementare il grado di autonomia in cui questi ultimi tenderanno ad organizzarsi per raggiungere le garanzie minimali di tutela e di rappresentazione di cui costantemente necessitano...» scrivevo anch'io anni fa, concludendo che non c'è macchina o programma, che possa sostituire il "patto" nella mediazione fra comando e obbedienza⁷⁸. Su questa base mi sembra riposare ancora oggi, ogni discorso di autonomia, oltre la visione statalista forse superata: in direzione sia globale che locale. All'inizio ci dev'essere un interesse percepito come comune da parte di una collettività di individui che si sono organizzati stabilmente per soddisfarlo, con mezzi forniti da loro stessi e in genere gestiti da amministratori scelti da loro. È questo il nucleo della nozione di autonomia e del suo "corpo" portatore: la corporazione "incorpora" e rende possibile l'azione dei soggetti organizzati, rispetto anche a entità esterne – e alle volte, ma non necessariamente, superiori⁷⁹ – che dovrebbero concorrere a garantire aiuto, protezione e sicurezza più ampia. Storicamente, in età moderna, queste "entità" si sono per qualche secolo sintetizzate nella figura dello Stato⁸⁰.

Sarà ancora così oggi? O non è vero che l'autonomia – sotto forme relativamente nuove – ha per così dire bucato lo Stato, attraversandolo e superandolo in una nuova prospettiva che ha bisogno di essere compresa e sistemata dal punto di vista politico-costituzionale, perché racchiude, come

probabilmente stiamo cominciando a capire, tutte le implicazioni culturali, sociali, politiche e giuridiche a cui ci ha abituato la nostra stessa esperienza politica occidentale: la quale, a sua volta, non basta neppure più a rappresentare, come un tempo, tutte le esperienze del mondo. Perciò vorrei che l'immagine di autonomia riflettesse semplicemente la disponibilità di determinati spazi di libertà e di autocoscienza a porsi in sintonia e a co-operare con altri spazi analoghi, anche al di fuori di ogni impostazione gerarchica, per raggiungere risultati d'interesse comune.

Inutile disturbare l'Altusio di primo Seicento, con la sua *Simbiotica*, o il Montesquieu del settecentesco illuminismo anglo-francese: anche se entrambi possono ancora dare ispirazione a un discorso politico oltre la sovranità statale, di cui è da tempo palese la crisi, sia verso l'esterno – gli altri Stati – come titolarità di guerra o di pace, che verso l'interno, come monopolio del potere-forza (*Gewalt*) legittimo verso i soggetti-sudditi. Superamento della dottrina della sovranità non significa annichimento dell'idea antropologica e naturale di superiorità. Anche su quest'ultima si dovrebbe anzi basare l'idea di autonomia che propongo. Ci aiuta la favola antica di Esopo e di Fedro (*Superior stabat lupus...*) pure nella versione moderna di Jean de La Fontaine (1668)⁸¹. Occorre infatti che la superiorità non sia causa di oppressione, ma di preziosa integrazione, grazie alla giustizia, che non è più solo sinonimo di diritto, anche se certo di quest'ultimo ha bisogno. Tant'è vero che dopo il monumento al diritto civile del *Code* napoleonico del 1805⁸², il rinnovamento del diritto – scienza e pratica – non si è mai arrestato, in risposta alle richieste di autonomia che dicevamo. Ne è

passata di acqua! e basterebbe misurarne la corrente per vedere quanti mulini ha messo in moto, ingenerando per forza (è il caso di dire!) altrettante fonti di autonomia.

Metodo, sistema, ordine e sotto certi aspetti gerarchia (nel senso logistico di normalizzazione) sono possibili attributi da applicare ad autonomia, nella prospettiva tassonomica a cui ha portato l'esperimento positivistico, con l'implicito rimanendo alla categoria di "organismo", piuttosto che a quella di "meccanismo" (che aveva regolato i movimenti nella società del contratto privato e del patto sociale)⁸³. Di certo è compreso in ciò un riferimento alla dottrina dell'evoluzione (*L'origine delle specie* di Darwin è del 1859) che ha contribuito – attraverso il cosiddetto darwinismo sociale – allo sviluppo del "pensiero politico" fra Otto- e Novecento. Quel tempo è ancora il secolo, visionato da Tocqueville, dell'eguaglianza "interessata", ed è quello a cui guarderà, ai giorni nostri, Jean-Luc Nancy nella sua sfida a chiedere chi o cosa venga dopo il "soggetto": la sua risposta essendo quella dei "noi" o meglio dell' "io / noi"⁸⁴. Pur nella fretta, è necessario allora chiedersi cos'è che può legare l'io al noi in modo così stretto da fondare la "associazione" come nuova soggettività, titolare di "autonomia" in quanto bussola di "capacità" politica nel mondo. Per restare nel campo della tradizione occidentale dovrebbe trattarsi ancora del fondamento kantiano di ragione pratica, il quale però è stato, nel XIX secolo, troppo tirato dalla parte del diritto, conducendo ad una eccessiva formalizzazione della legge, a prescindere quasi dai suoi contenuti. Dopo lo scandalo della voce sul *Rechtsstaat* di Carl Schmitt, mi pare proprio necessario ripristinare il valore delle appartenenze ideali e delle promesse per il futuro, ed è su questo

che vorrei, in conclusione, radicare la mia autonomia.

È innanzi tutto problema di responsabilità, riferita all'appena incontrata *superioritas*, a sua volta legata alla *Gerechtigkeit*, in tedesco. Voglio dire che, oltre ma anche prima della legge, a valere dev'essere il criterio di giustizia, ma non solo in senso giuridico, bensì in quello etico-economico di giustizia: come adeguatezza, appropriatezza, regolarità di rapporti, corretta distribuzione di carichi e vantaggi sociali, equilibrio fra posizioni e interessi diversi e così via. Autonomia si basa per me su tale principio di equità ma si pone anche e soprattutto come mezzo per raggiungerla, assicurarla, mantenerla. Perciò essa crea e rende possibili situazioni di gestione e controllo di campi d'azione sociale affidati ai soggetti interessati, che vi operano con intento partecipativo ma anche di scopo. In questo senso, l'assicurazione della giustizia di trattamento dei differenti contesti sociali è più facile da perseguire – piuttosto che da parte dello "Stato" nella sua compiuta monoliticità – mirando invece alle diverse componenti della tassonomia sociale, valorizzate nella loro specificità proprio a partire dai soggetti che le compongono nella pratica, mediante il meccanismo dell'associazione. Giustizia, autonomia, associazione possono essere considerati aspetti concorrenti al recupero, nel contemporaneo, dell'antica funzione corporativa, come quella in grado di soddisfare, da una parte, le esigenze specifiche di gruppi associati secondo il principio dell'interesse "ben inteso", ma anche di ostacolare, dall'altra, ogni tendenza o tentazione di despotismo sociale o statale. Con anche un "fine" che più contemporaneo a noi non potrebbe essere: quello di distrarci (uomini-donne-soggetti-cittadini)

dalla indifferenza in cui sembriamo sprofondare rispetto alla *res publica*.

Un sistema di autonomie come lo sto qui immaginando non può che essere *multilevel*. Venendo dunque al panorama internazionale, fa bene un esperto come Holger Hesternaier a porre il concetto di "lealtà" (*Treue*) alla base (e all'interno) di ogni "corpo" costituente il nuovo sistema *glocal* (inteso come sempre aperto a nuovi movimenti). Su lealtà si fonda ogni pratica di solidarietà, la quale dovrebbe valere anche da principio strutturale di diritto internazionale oltre che di ogni rapporto umano, fin dal livello individuale: intendo nel senso di un costante equilibrio fra i due valori, solo apparentemente contrapposti, di indipendenza e omogeneità⁸⁵. È intuitivo che alla radice sia dell'appartenenza al gruppo che del dovere di cooperazione fra i suoi membri ci debba essere una scelta di responsabilità, la quale insieme alla lealtà configura dalla radice la figura di autonomia che sto componendo, anche nel senso dei diversi pesi e bisogni dei membri, quindi del diverso grado d'impegno che può sussistere in capo a ciascuno di loro. Ciò mette in luce il dato di fatto che in ogni discorso di autonomia è implicita la differenza necessaria delle situazioni coinvolte, nell'intento comune di valorizzarle tutte, se non addirittura di superarle in spirito di eguaglianza. Sorge allora il problema dell'ulteriore forma di responsabilità – oltre la lealtà – che è la trasparenza e la *accountability* di ciascun attore rispetto agli impegni assunti e alle obbligazioni che ne derivano: nello spirito della maggiore possibile consonanza fra i punti di partenza privati che sono alla base di ogni autonomia e gli esiti pubblici, non solo dei risultati ma anche delle procedure di azione adottate.

Sto però parlando di caratteri che attingono principalmente al linguaggio della filosofia politica o della morale, mentre essi sono finora rimasti per lo più estranei al vocabolario istituzionale, dominato dal modo di ragionare ed esprimersi essenzialmente giuridico, quando non gius-privatistico⁸⁶. Sarebbe necessario spostarsi sul piano delle istituzioni per verificare se la proposta dell'autonomia come guida a un rinnovamento del mondo possa funzionare. Si tratterebbe, né più né meno, di "costituzionalizzare" l'autonomia in termini di "principio", come regola primaria e fondatrice dell'ordinamento nel suo insieme; e ciò con riferimento innanzi tutto all'esercizio della e delle "libertà" – quella degli individui ovviamente, ma in questo caso attraverso le collettività intermedie e i raggruppamenti sociali che le determinano⁸⁷. Potrebbe essere utile una rivisitazione del concetto antico di "libertà al plurale", fonte a suo tempo di privilegi e sopraffazioni ma anche, allo stesso tempo – come ha insegnato Montesquieu – impedimento strutturale e intrinseco alla tirannia e al despotismo. Non vi è dubbio che tutto ciò tocca il cuore del problema del potere (*Gewalt*, dominio?), inteso sia come mera autorità che come misterioso incontro di comando e obbedienza.

In questa prospettiva di "nuova" autonomia la cosa si complica e semplifica al tempo stesso: si complica perché i diversi soggetti collettivi di autonomia, per come li sto pensando e proponendo, non sarebbero più soltanto dotati di maggiore libertà, ma nell'esercitare quest'ultima si troverebbero anche a divenire titolari di autorità, sia all'interno verso i propri membri che verso l'esterno, nei confronti di altri soggetti di autonomia concorrenti (sia sopra, che sot-

to o alla pari). Per questo stesso motivo, il problema dell'esercizio di potere (autorità) si semplificherebbe però, anche perché, trasferendosi in parte al livello di autonomia esercitata, consentirebbe un suo (del potere-autorità e non più del potere-violenza) sostanziale avvicinamento ai destinatari, rendendone più comprensibile e accettabile l'uso. Si tratterebbe, in entrambe le direzioni, di un incremento significativo di qualità della vita, nel doppio senso di *responsibility* e *accountability* che abbiamo sopra appena sfiorato e meriterebbero ben altro approfondimento. Invece di considerare il potere come punto di partenza del discorso politico, mi sembra insomma più stimolante proporlo come punto d'arrivo: come risultato di un'attività di "cura" delle (varie) libertà di ciascuno, in rapporto a quelle degli altri, e con l'effetto di vedere il potere spalmato dovunque, ma con la "p" minuscola, quindi meno opprimente e subito riconoscibile e in qualche modo condivisibile, sempre secondo responsabilità e rendicontazione. Potrei anche dire che la mia è una concezione "an-archica", se non fosse che in realtà essa esalta il potere, non lo distrugge ma lo rende "comune". Forse allora è una concezione comunista⁸⁸ e come tale in bilico fra utopia e distopia, col rischio sempiterno di declinare in un nuovo *Brave World*⁸⁹.

La scommessa è grande, ma più che di scommessa si tratta ormai di necessità. Tanto tempo fa scrivevo, celiando, che il medioevo non sarebbe finito se quegli uomini avessero ai loro tempi potuto disporre dei nostri *PC*, capaci di gestire i *big data* espressi dalla reticolare società medievale (la famosa "società di società"): fu da lì che sorse l'impulso a spingere al centro il governo (grazie anche agli archivi, ai notai,

alle lingue volgari...), aprendo la via a quello che sarebbe poi stato lo "Stato moderno". Al giorno d'oggi sembra di muoversi in direzione opposta. I grandi dati si sanno gestire anche troppo bene: tanto che i detentori del relativo *know-how* vanno spesso oltre il livello pubblico di guardia e lo usano a scopi decisamente "esclusivi", di profitto, abuso e sopraffazione, sia materiale che spirituale. D'altra parte, anche l'idea che si possa arrivare ad una organizzazione mondiale, in senso unitario e accentrato, secondo la logica genetica dello Stato moderno (dal basso verso l'alto), non sembra essere né praticabile né auspicabile e spesso si torna quindi a coltivare l'ipotesi di qualche soluzione di tipo federalistico, orizzontale. Vista però come risultato di intese fra grandi potenze, anche questa scelta non sembra realistica né praticabile. Meglio sarebbe che essa crescesse mediante una gigantesca operazione culturale che accosti gli uomini e le donne del "nuovo mondo" a modi di ragionare e convivere "autonomistici". Di rivoluzioni culturali ce ne sono state molte nella storia dell'umanità, ed è in fondo questa la ragione per cui l'umanità può dire di avere una storia. Si è quasi sempre trattato di rivoluzioni nate e sviluppate rispetto a bisogni ed esigenze concrete, diffuse e percepite come tali e non sulla base di chissà quali invenzioni tecniche o ideali.

A seconda della loro evidenza quelle esigenze hanno saputo dare luogo a risposte convergenti, collegando fra loro gli uomini e le donne di volta in volta interessate e creando i centri di coinvolgimento necessari. Insomma, io avrei bisogno di poter usare l'autonomia come capacità di adattamento ad esigenze diverse e quindi anche di trasformazione politica – ma cosciente e determinata – a seconda dei bisogni, quindi

degli obbiettivi dei gruppi che si pongono, appunto, in "autonomia". Quest'ultima però intesa non come privilegio ma come partecipazione responsabile e faticosa (oltre che, possibilmente, gioiosa) alla gestione dell'interesse e del bene delle comunità, che rappresentano il soggetto collettivo e pluralistico di riferimento: sempre a partire da soggetti, associati per scopi comuni. Ne verrebbe l'immagine di una serie di impegni e coinvolgimenti del "cittadino" nel pubblico, a partire da un suo "individuale soggettivo" che ha però sempre bisogno di cura: in primo luogo per sé e da sé, ma anche per e dagli altri. E questa "serie" mi piacerebbe chiamarla "autonomia", per esprimere la potestà capacità sforzo di vari soggetti ad associarsi organizzarsi decidere sul proprio destino, dandosi un ordinamento adatto agli scopi prescelti.

Accanto al lavoro svoltosi intorno ai termini di corporazione (*Corporation*) e consociazione (*Genossenschaft*) nel dibattito scientifico soprattutto tedesco ottocentesco, a contare fu soprattutto l'apertura di uno spazio aperto al "riconoscimento", nel nuovo discorso politico "di massa", di un sentire ed agire multiplo e collettivo fra i due poli dell'individuo libero e del potere monopolizzante di Stato. Molto importante fu poi che quel bisogno trovasse espressione anche fuori del campo del diritto, nelle nascenti scienze sociali, oltre che in settori nuovi e originali del diritto, come quelli dell'amministrazione, del lavoro e delle relazioni internazionali. Oltre a Gierke, Tönnies, ma anche Weber naturalmente⁹⁰; per non parlare di Durkheim, Duguit e Hauriou o di Santi Romano, o dei *guild-socialists* e pluralisti inglesi. Ma sotto a ciò sembra muoversi anche un nuovo concetto di autonomia in versione hegeliana,

nel senso ad esempio in cui lo stesso Gierke definisce la *Genossenschaft* come "una scuola dell'eticità"⁹¹. Autonomia intesa come cittadinanza attiva è una buona conclusione, se con ciò intendiamo che l'eticità (autonomia) individuale – e non solo i concreti interessi operativi che la muovono – debba essere alla base dell'unione degli individui in gruppi attivamente impegnati nella vita civile⁹².

È ancora troppo consolidato l'assunto che il diritto debba essere e restare il terreno unico e neutrale su cui muoversi per regolare quei rapporti anche nello spazio largo. Un tempo non fu così e un «diritto europeo» è stato semmai il risultato finale – ma altalenante e sempre piuttosto compromissorio – di un processo partito da molte sponde, di cui il diritto ne rappresentava una sola⁹³. La dinamica bisognimisure (in cui mi sembra consistere il motore dell'amministrazione "politica", fino a poco fa "statale", comunque "pubblica") funziona bene come possibile indicatore, insieme ad altri, del processo. Quest'ultimo infatti non si comprende se non prestando attenzione alla generazione di sempre nuovi e più dettagliati «bisogni», bisognosi a loro volta di sempre nuove e più dettagliate «misure», le quali, di tanto in tanto, impongono considerazioni di tipo sistemico e preventivo (assemblaggi), dando luogo a "acmi" dottrinari (scuole, sistemi, metodi) e a "blocchi" istituzionali (principale e a lungo vincente quello dello Stato moderno). Così si spiega, nell'ambito della forma di civiltà europea ispirata al principio di razionalità strumentale, quello stretto nesso tra ispirazione scientifica e applicazione istituzionale che, da qualche secolo, ha visto in occidente al suo centro il diritto. Ma la presente fase di evoluzione impone

un confronto serrato con altre culture che del diritto hanno, storicamente, esperienze diverse da quella occidentale. Si tratta di preoccupazioni dominanti anche in altri settori della riflessione scientifico-sociale: si pensi all'invito della più avveduta Sociologia contemporanea ad accantonare l'utensileria vecchia e ingombrante delle ottocentesche scienze sociali "nazionali", in nome di una visione magari anche ibrida e ancora insicura ma in grado di procedere a «...nuova misurazione dell'uguaglianza tra gli uomini»⁹⁴.

Tra il "nuovo" potrebbe esserci anche il diverso criterio con cui, da qualche decennio⁹⁵, si sta guardando al rapporto fra *common* e *public* ("contemporary interplay of publicity and commonality..."), addirittura individuando un vero e proprio superamento del secondo (*publicity / societas? Gesellschaft?*) da parte del primo (*commonality / communitas? Gemeinschaft?*). Il che non farebbe diminuire il persistente bisogno di regolazione-regolamentazione, in quanto anche il "comune", in quanto tale, tende ad una piena integrazione strutturale, funzionale e sistemica dei suoi membri⁹⁶. Ciò è misurabile, mi pare, storicamente, in chiave di immanenza o trascendenza delle misure adottate: nel primo senso, verso forme di autonomia / amministrazione; nel secondo più verso sovranità / costituzione. Che conta è il fatto che il *common* rappresenterebbe una "composition of differences", le quali rimangono tali contro ogni tendenza all'unanimità, impedendo l'evoluzione della *commonality* in *communitarianism* (inteso quest'ultimo piuttosto come modalità chiusa in sé, sul *munus* comune ai suoi membri: che è sempre punto di vista esclusivo, troppo piccolo, non adeguato agli ampi bisogni del nuovo secolo).

Questa conclusione mi sembra, in verità, troppo lieve: perché la vicenda è tanto lunga e complessa da rappresentare invece una delle principali vie di sviluppo della storia "moderna" europea. Io sono da tempo convinto che il segno costituzionale di questa modernità consista nel richiamo sistemico al ben comune (per la sicurezza-*Securitas* e la pace-*Pax*), come risalta, ad esempio, dalla versione primariamente comunicativa datane da Ambrogio Lorenzetti a Siena verso metà Trecento⁹⁷. Tale "comunalità" è segnata da una situazione di "buon governo", la cui caratteristica non è tanto di essere "pubblico", quanto "giusto"⁹⁸. Inizia lì a far capolino la figura di un "cittadino" che è chiamato a "misurarsi" con le finalità ma anche con le esigenze del "comune". Le misure sono pure comuni, non nel senso di essere uguali per ogni cittadino ma di sapersi adattare alla molteplicità delle condizioni umane: essere "giuste" cioè, come sono presenti e rappresentate nel magnifico affresco (la bilancia, la pialla, la forca). Quel "cittadino" farà molta strada, districandosi tra finalità e bisogni, nel filo della marcata "individualità" che Grossi attribuisce al fenomeno Stato; ma non vi è dubbio che un punto d'arrivo dirimente sia quello sancito nell'art. 544 del già citato, *pour cause*, *Code civil* di Napoleone Bonaparte che nella versione ufficiale italiana recita: «La proprietà è il diritto di godere, e disporre delle cose nella maniera la più assoluta, purché non se ne faccia un uso vietato dalle leggi o dai regolamenti»⁹⁹.

Il *Codice* diventa la Legge... «A datare dal giorno in cui il Codice Napoleone sarà posto in attività [1° d'aprile 1806]; le leggi romane, le ordinanze, consuetudini generali o locali, gli statuti o regolamenti cesseranno di aver forza di legge generale o particolare

nelle materie che formano oggetto delle disposizioni contenute nel Codice Napoleone». D'ora in poi si saprà esattamente cosa c'è dall'altra parte del "comune": la "proprietà" (più dello stesso "proprietario"), per di più qualificata dal "diritto di accessione" che la rende una calamita di «... tutto ciò ch'essa produce, o che vi si unisce per accessione, tanto naturalmente, quanto artificialmente» (art. 546): compreso forse il nuovo cittadino? Anche lui "...un frutto tipico dell'età borghese"? Lo stacco non è banale perché produce – nella *Sattelzeit* fra *Ancien Régime* ed età democratica – un fondamentale chiarimento nei rapporti fra *Constitution* (di cui il *Code* è certamente una immediata pertinenza, preceduta quasi in guisa di premessa dalla *Déclaration* del 1789) e *Administration*, in capo alla questione dei beni e dei servizi¹⁰⁰. Privati i primi, pubblici i secondi: non sembra esservi più spazio per il "comune".

4. I diritti dell'uomo

A partire dalla storia inglese, il senso del *habeas corpus* (codificato nel 1679 da Carlo II) è sempre consistito nel tutelare, attraverso il Parlamento, ogni persona umana (nel suo *corpus*) da offese – da parte in primo luogo dell'esecutivo regio – non contemplate dal Parlamento stesso. L'origine dei "diritti" dell'uomo è di tenore hobbesiano: nessun soggetto-suddito può essere menomato nella sua vita (*corpus*) senza la tutela del Parlamento. La ragionevole umanità e socievolezza illuministica ha di molto ampliato il significato di quel *corpus*, introducendo elementi culturali e valoriali a sfondo filosofico e politico: ne sono venuti

i "diritti dell'uomo e del cittadino". I quali a loro volta si sono, nei due secoli successivi alla *Révolution*, parzialmente evoluti in "human rights", seguendo l'indiscutibile processo di socializzazione dell'esistenza umana, supportata dalla massiccia presenza di una dottrina e pratica di "amministrazione" pubblica, coltivata ed esercitata in tutti gli Stati europei¹⁰¹. Dalla visione universalistica e monocratica medievale, a quella boriosamente individualistica dell'umanesimo, a quella sovranitaria barocca, a quella fulgida della ragione illuministica, si è giunti, dopo la *Révolution*, alla "società come ordine", con la tensione tra privato e pubblico o anche – come si preferisce dire – tra società e Stato, e con la socializzazione dei conflitti e delle risposte ad essi¹⁰². I diritti si sono materializzati in esigenze concrete e precise e allo stesso tempo si sono dis-individualizzati, dando luogo ad aspettative sociali o societarie, in termini di loro pubblicità o anche comunalità.

Non sono questioni astratte o solo lessicali, poiché il XIX secolo è stato in effetti il secolo della Pubblica Amministrazione, in cui si era trasformato il perfido Esecutivo d'*Ancien Régime*. Vuol dire che quelle esigenze, quei bisogni che erano nati come diritti potevano ora trovare risposta dall'organizzazione amministrativa dello Stato, i cui *Corps* venivano addestrati (socialmente e scientificamente, nelle grandi *Ecoles* o all'università¹⁰³) per apprestare servizi pubblici, in grado di rispondere ai "bisogni comuni" di una società in ebollizione. È la storia sociale¹⁰⁴, ma anche politica dell'Ottocento, con progressive conquiste di attenzione e nuove prestazioni a favore di settori sempre più ampi e diversificati di popolazione; ma anche con incremento del potere statale, al di là certamente dell'ideologia diffusa di uno

Stato debole, solo guardiano e non interventista, poggiante sulla funzione legislativa nelle mani di élites lontane e autosufficienti, oltre che spesso trasformiste. Poi verrà la Guerra e l'autoritarismo diffuso e crescente di nuovi regimi, che intensificarono di molto le funzioni statali di ordine e sicurezza, esasperando il grado di controllo e gestione dall'alto del "pubblico"¹⁰⁵, ma anche intensificando il senso comunitario delle associazioni di lavoratori e datori di lavoro, secondo le varie dottrine di corporativismo. Tutta la prima metà del ventesimo secolo fu dominata dal problema "comunitario", sia riguardo ai sindacati (*Socialisme révolutionnaire* di Georges Sorel...) che riguardo a popolo e nazione (*Volksgemeinschaft* di Carl Schmitt...). La fine della Seconda guerra invece si presentava con la novità di una *International Declaration of Universal Rights* pronunciata a Philadelphia il 10 maggio 1944, anticipando di quattro anni la solenne proclamazione dell'ONU a Parigi.

Grande dunque il peso da attribuire alla funzione politico-costituzionale, ma anche a base societaria, dei "diritti umani" della persona, in tutto l'arco della storia europea occidentale e poi anche mondiale. Tale funzione si è rivestita, nelle sue varie applicazioni storiche, di significati diversi, rivelandosi sempre mezzo imprescindibile di produzione di legittimità. Nel percorso sono state usate le vesti cangianti del parlamentarismo e dell'individualismo, ma anche poi del societarismo nelle due forme ulteriori del *civil service* (servizi sociali) e del comunitarismo identitario nazionale; finché a Bretton Woods ha prevalso l'aspetto internazionale ed è poi emerso l'orizzonte dei *commons*, aprendo una porta tutta nuova sullo scenario di una globalizzazione che non può stare senza localizzazione. È

questo forse il nostro momento di oggi. È importante, anche se scontato, riconoscere che la lunga evoluzione ipotizzata si è svolta in modo certo non così lineare, ma quasi sempre nel rispetto dei principi di volta in volta acquisiti, che hanno trovato modo di metabolizzarsi in una linea di svolgimento coerente, anche se tutt'altro che sempre pacifica. Il valore dei diritti "dell'uomo" ha così potuto sopravvivere all'ondata dei diritti "umani", come pure all'insorgere delle soluzioni "comunitarie", dei "servizi" e dei "beni comuni (*commons*)".

La storia stessa si è incaricata di mettere in atto le svolte che hanno segnato il processo – tra democrazia e totalitarismo – ma non si può dire che le risposte istituzionali adottate siano state tutte azzeccate. Nella ormai lunga età delle costituzioni, è stata piuttosto l'amministrazione a consentire l'andamento del processo fino a noi e probabilmente continuerà ad essere così anche nel futuro prossimo, se i diversi rivoli di mutamento che quasi ovunque si registrano dovranno riuscire a trovare una composizione "vivente" nel nuovo tempo-spazio della politica della terra (geopolitica). L'amministrazione infatti sarebbe in grado di praticare le forme di relazione e reciproca dipendenza fra le diverse parti del corpo (o della macchina) global-locale, facendo ricorso al suo specifico proprio di aderenza alla realtà dei rapporti umani nella loro consistenza fattuale e determinata. Quest'ultima, come si è detto, si è venuta adattando all'assimilazione dei diritti umani a servizi pubblici, provocata dalla focalizzazione in gruppi sociali conflittuali delle popolazioni coinvolte nella rivoluzione industriale (nelle svariate e ancora non esaurite fasi di capitalismo "liberistico") e dalla necessità di trovare le misure necessarie a canalizzare i conflitti (di classe)

in equa socializzazione (tema persistente della "questione sociale"). La riscoperta del principio di *fraternité* ha favorito il senso di "pubblicità" della vita sociale dei più poveri, col ricorso a forme di solidarietà comunitaria e cooperativa vivamente vissute, sia pure ancora ai livelli nazionali, nonostante l'orizzonte internazionale sempre più ampio¹⁰⁶.

I diritti umani non si sono limitati a tradursi in servizi pubblici amministrativamente gestiti, ma hanno mantenuto il loro valore genuino di valori comunque "naturalisti" dell'esistenza umana di gruppo, ponendosi come "beni comuni" e completando in tal modo la parabola della libertà (diritti dell'uomo) in eguaglianza (diritti umani, beni comuni) e fraternità. La ripartenza democratica dopo la Seconda Guerra fu battezzata non solo dalla internazionalizzazione dei diritti, che divennero "universali", ma anche dalla loro successiva ulteriore astrazione nei *commons*, veri e propri agenti reattivi alla tradizionale pragmatica dei due campi di azione politica in età moderna: mercato e Stato¹⁰⁷. Questo della *commonality* mi sembra il passaggio più caratteristico, avvenuto più o meno in concomitanza col nuovo millennio, nel lungo e frastagliato percorso del sistema diritti-servizi, dalla *ancient constitution* a oggi, assieme all'altro precedente passaggio (ottocentesco) della *publicity*¹⁰⁸. Non so se si possa riportare il rapporto fra pubblicità dei servizi e comunaltà dei beni alla famosa distinzione di Durkheim fra solidarietà meccanica e organica, ma il problema vero sta nella fissazione istituzionale della condivisione e utilizzo dei beni comuni. A tale scopo servono, ad esempio, più le leggi o le misure? Oppure: come si contempera l'uso *commonal* dei beni – per sua natura aperto, fluido e non circostanziato, né nei

soggetti né nelle modalità – con l'esistenza solidificata di "comunità" caratterizzate da esperienze di vita sostantive, inclusive e, di conseguenza, anche tendenzialmente esclusive? Si potrà immaginare, almeno tendenzialmente, che la legge sia una forma di regolazione più orientata alla regolazione del "pubblico", cioè della libertà nei termini individuali dell'io-soggetto, mentre la misura avrebbe più a che fare con una gestione "comune" della solidarietà, nei termini plurali di "noi/nostro"?¹⁰⁹ Sono domande ingenuie e forse anche inappropriate, ma mi sembrano adatte a orientare una risposta al grande problema che mi resta aperto: c'è ancora possibilità per gli uomini e le donne di ragionare sul loro destino nel mondo, nel quadro (finché dura...) di un globo finalmente attualizzato, ma anche nelle sue complicità e contraddizioni più terribili?

Se il punto di partenza resta quello delle "ragioni" della convivenza umana, nei suoi necessari interlacciamenti per la creazione di "insiemi" variabilmente fissi ed elastici, nello spirito di una pubblicità mirante al godimento in comune di beni, o addirittura, tutti insieme e ciascuno per sé, di "beni comuni" (*commons*: che non sarebbero poi altro, alla fine, che i benedetti diritti naturali e universali, storicamente concretizzati), allora tutto ciò, per essere tradotto in pratica e ordinato, ha bisogno che siano rese possibili e anche favorite interconnessioni fra i diversi gradi di convivenza, a livello sia personale che territoriale. Ciò presuppone, da una parte, poter "riconoscere" quei gradi, mediante anche una certa quale loro istituzionalizzazione che li renda comprensibili, accettabili e praticabili; come pure, dall'altra, richiederebbe duttilità e capacità di adattamento alle mutevoli

esigenze e bisogni delle "comun(al)ità" di volta in volta interessate¹¹⁰.

Nel modo stesso in cui ho scritto il termine comun(al)ità sta la sostanza di quel che mi preme ancora dire: ciò che fa la differenza fra comunità e comunaltà è qualcosa che inerisce alla distinzione fra privato e pubblico, cioè in primissimo luogo alla proprietà. Ne abbiamo già visto la straripante definizione nel *Code civil* del 1806. Di più non si può dire, ma neanche di meno. Non è un caso che Ugo Mattei parli di *Proprietà (nuove forme di)*¹¹¹. Non sarò io a dirne qualcosa di nuovo qui, ma mi pare ovvio che il posto che tocca ai diritti-servizi debba comportare, di compenso, quanto meno un ridimensionamento dell'universalità del diritto-bene di proprietà. Se poi si accetta l'idea dei beni comuni come "oggetti materiali e immateriali, a titolarità diffusa, produttivi di fasci di utilità funzionali all'esercizio dei diritti della persona", si apre la possibilità di guardare ai beni – a cui si rivolge il soggettivismo giuridico della nostra concezione storica occidentale – da un punto di vista almeno parzialmente nuovo, attraverso un metodo di qualificazione che non procederà più dai "regimi ai beni", ma andrà "dai beni ai regimi", consentendo forse quanto abbiamo già intravisto, cioè il superamento della distinzione giuridica fra beni e servizi: «... Ciò perché sia gli uni sia gli altri diventano oggetto dei nuovi paradigmi possessori in quanto producono utilità non in virtù di una loro natura intrinseca, ma mediante l'immissione in un'organizzazione cognitiva, tecnologica o sociale che essa sia»¹¹².

L'implicazione più importante di ciò è che, secondo Surdi, si ribalterebbe in tal modo il rapporto posto dai nostri antichi giuristi unitari fra amministrazione e costi-

tuzione, fino addirittura al logoramento del «postulato logico-giuridico della sovranità e della pubblicità statuali». Se ne discute da più di un secolo, senza peraltro che siano sorte letture alternative rispetto a quella, vecchia, dello “Stato moderno” unitario, accentrato e sovrano, ma dal 1947 dotato – per quanto ci riguarda – della più bella Costituzione del mondo. Bisognerebbe invece prendere atto del fatto che i due termini in questione si muovono ancora nella stessa orbita concettuale che ha caratterizzato la lunga fase di quella che io considero “degenerazione” proprio di quella forma di Stato (moderno), riflessa nell’idea, da una parte (Costituzione) di una definitiva fissazione di “diritti e poteri” in una imm modificabile Carta e, dall’altra (Amministrazione) di una gestione tecnica e professionale (weberianamente burocratica) di “beni e servizi”, volti alla soluzione di questioni sociali. Si tratta dell’ideologia vincente attraverso tutto il XIX secolo, espressa compiutamente nella formula tedesca di “Auseinandersetzung zwischen Staat und Gesellschaft”, al cui servizio stavano le “Sozial- und Staatswissenschaften”, vera e propria forza cognitiva di quel “laboratorio borghese” dalla cui lacerante e nebbiosa frammentazione sono potute sorgere, quasi di controcanto, le rovine delle dittature novecentesche. Esse hanno inciso su entrambi i corni del “dilemma statale borghese”: sia sulla sacertà costituzionale che sull’efficienza amministrativa centralizzata. Conclude Surdi: «Se così è, se la forma Stato costituzionale declina con la figura dello Stato regolatore, occorre chiedersi quali siano le conseguenze per la forma comunitaria della proprietà»¹¹³.

Questo è un tema nel tema, anche se forse, alla fin fine, ne costituisce il punto

cruciale. Ma non sono preparato ad approfondire. Vorrei invece riprendere il discorso sui “due muri”, per vedere se c’è un cammino teorico che consenta di cogliere l’intrinseca unità di quelle due funzioni politiche e storiche dell’esperienza politica europea. Ho già detto che vorrei intendere quel cammino come “autonomia”. Abbiamo anche già visto come ne sia stato interprete principe Paolo Grossi, il quale, pur non trascurando il contributo di Francesco Calasso, si è rivolto direttamente al Romano dell’ *Ordinamento giuridico* (1918) ma anche dei *Frammenti di un Dizionario giuridico* (1946), per delineare un quadro della “costituzione” medievale privo di sovranità, ma ricco di un’ autonomia ancora libera delle successive implicazioni gius-pubblicistiche, che ne avrebbero fatto né più né meno che una competenza statale. È però caratteristico che Grossi si muova sempre all’interno dell’universo giuridico, addirittura ipotizzando la formula famosa del “diritto senza Stato”, della cui esistenza la – invece – “a-statale” autonomia medievale sarebbe appunto prova: «La relatività e la elasticità sono il carattere essenziale dell’ autonomia così come la assolutezza e la esclusività sono quelli della sovranità»¹¹⁴. E oggi? che dello Stato (moderno) è rimasto quasi solo il richiamo retorico e in gran parte illusorio al diritto (“Stato di diritto, i diritti umani...”), mentre tutte le altre funzioni fondative, a partire dall’egemonia decisionale ed emergenziale, si sono pressoché deleguate, come si può corrispondere all’urgenza dei bisogni sempre così pluralistici, ma insieme di massa, a livello non solo di *government*, ma di *governance*?

Michele Surdi insiste sul declino del monopolio statale della coazione, come sintesi della crisi del sistema giuridico

generale che ha regolato finora il “mondo moderno”, nell’alternante abbraccio plurisecolare fra amministrazione e costituzione; ma considera solo ingenua la descrizione di una globalizzazione in divenire come ordinamento amministrativo planetario, sia pure costituzionalizzato¹¹⁵. A meno però – provo a controbattere io – di considerare il diritto amministrativo, nel suo farsi e consolidarsi come disciplina sociale oltre che giuridica, nel corso del XIX e XX secolo, non come prodotto (degenerazione?) del diritto costituzionale o “statale” (lo *Staatsrecht* così bene monumentalizzato da Michael Stolleis), ma come traduzione gius-positivistica del costituzionalismo¹¹⁶. Perché anche lì allora si potrebbero trovare tracce di un discorso sull’autonomia, che riaprirebbero la questione chiusa da Grossi entro le mura merlate del medioevo.

«L’autonomia è un’idea ricorrente del pensiero politico occidentale. Una splendida idea, a cui si ricorre nei momenti di delusione nei confronti della politica. Perciò la sua fortuna è così grande ai giorni nostri. Di per sé essa significa la capacità da parte di un individuo o di un gruppo di dotarsi di propri fini e di disporre di adeguati mezzi per realizzarli. Ma in politica questo significato generale deve acquistare contorni più precisi, a seconda dei contesti storici in cui di autonomia si parla. Mi pare che il denominatore comune possa essere rintracciato nel rapporto che si stabilisce fra l’ente (individuale o collettivo) dotato di autonomia (o che aspira ad averla) e gli altri enti (inferiori, superiori, di pari grado) con cui esso entra in rapporto. Intendo dire che l’autonomia non è un’idea che possa esaurirsi nella definizione di un soggetto politico in quanto tale e neppure nella semplice sua delimitazione periferica rispetto

a un centro. Molto più, essa è un’idea che riguarda tutti i rapporti che ogni ente intrattiene con altri (ma anche con sé stesso) in entrata come in uscita: non esprime un concetto solo passivo, ma anche uno attivo, di movimento e, soprattutto, non comporta solo i motivi e gli stili della rivendicazione e della difesa, ma anche quelli della responsabilità e della moderazione»¹¹⁷. Perciò, lavorando nello stesso contesto anni fa intorno allo schema di classificazione della “Biblioteca per l’Autonomia”, insediata presso la Provincia Autonoma di Trento e successivamente trascurata per un mio incarico a Berlino, ne avevo proposto una definizione di tipo più istituzionale come «...il prodotto di una specifica *forma di agire sociale* – espressione quest’ultima da intendersi nella sua accezione weberiana – che si origina a partire da un’*identità di fini*, precipitato dall’incontro dei *bisogni* e dei *valori* di una collettività, e si supporta nel carattere *organizzato* dell’azione che mira a perseguirli»¹¹⁸. A tanti anni di distanza, direi oggi che ciò può aprire ancora la strada a due considerazioni, indipendenti ma funzionalmente collegate alla “costituzione” di un diverso modo di fare politica (di vivere politicamente) che meriterebbe di essere misurato rispetto all’esigenza odierna di superare l’impasse politico-istituzionale (ma per meglio dire, appunto, “costituzionale”) che ci opprime tutti.

La prima considerazione riguarda il carattere amministrativo della forma di agire sociale di cui parlavo. Dev’essere infatti l’amministrazione la protagonista eventuale di un uso politico nuovo dell’autonomia¹¹⁹. La seconda considerazione riguarda invece i soggetti coinvolti in quella nuova forma: essi devono essere mossi da un’identità di fini, essere cioè titolari di

una "capacità" di riconoscere e valutare bisogni e valori comuni (*commons*) in vista dell'azione "organizzata". Feliciano Benvenuti, ad esempio, ha condotto il suo studio del diritto amministrativo alla ricerca del "nuovo cittadino"¹²⁰, lungo la traccia del «...procedimento [amministrativo] come partecipazione e dunque coamministrazione, per cui l'amministrazione è giustificata e così legittimata»¹²¹. Infatti, è ancora Benvenuti a sottolineare che: «...la partecipazione comporta la elevazione del cittadino a coamministratore, come dissi poi commemorando il centenario delle leggi di unificazione del 1865, quando compresi che il procedimento è in sostanza il modo affinché l'amministrazione sia giustificata di fronte al cittadino. In altre parole, colui che partecipa al procedimento riconosce l'autorità, partecipa quindi dell'autorità, ne diventa esso stesso soggetto...»¹²². Dal "mito" dell'amministrazione (che fu centrale per tutta la vita dello Stato moderno) Benvenuti auspica il passaggio alla realtà più prosaica e operativa di un'amministrazione "debole" in cui muti il rapporto tra il modo d'essere del potere (comando/obbedienza) attraverso forme nuove di partecipazione, in modo che gli amministratori (autorità) diventino «ministri dell'amministrato... riconoscendo i diritti dell'amministrato nel farsi stesso dell'atto amministrativo». Non è questo il luogo per sviluppare argomenti per me troppo tecnici. Mi basta dire, da una parte, che Benvenuti e la sua scuola hanno molto lavorato e ancora stanno lavorando su questa ipotesi; ma dall'altra vorrei anche ricordare che quest'ultima ha ascendenze invidiabili, tra le quali menzionerei la tesi comunitaria e solidaristica di quel grande giurista istituzionalista che fu, all'inizio del secolo scorso, Léon Duguit.

M'interessa riprenderlo anche per uscire, in modo per così dire "giuridico", dallo spazio molto formalizzato e dunque anche circoscritto della scienza del diritto. Duguit dà infatti importanza alle «etapas de la morfologia social, o mas sencillamente, [a] los diferentes tipos de sociedades humanas que se han sucedido en la historia»¹²³. Il fuoco della sua attenzione sta nel legame dell'uomo col gruppo di appartenenza, che costituirebbe un *prius* rispetto a ogni altra condizione umana, come aveva sostenuto Emile Durkheim nelle *Formes élémentaires de la vie religieuse* del 1912, dove l'oggetto originario di culto in molte comunità primitive era visto proprio nel gruppo stesso, sotto forma di *totem*. Che ciò fosse conseguenza della naturale socievolezza umana o – quasi al contrario – effetto della innata incapacità dell'uomo a provvedere da solo ai propri bisogni non ha qui importanza; conta il fatto che il gruppo viene prima dell'individuo (noi -> io) e, dunque, ogni ragionamento relativo alla libertà individuale doveva essere accoppiato – se non subordinato – al criterio comunitario di solidarietà. A me pare che questa linea di lettura filosofica, o antropologica, non sia in contraddizione con quella di un possibile recupero in senso democratico dell'amministrazione nel suo più specifico radicamento locale, che è quello che mi parrebbe consentire la valorizzazione del "soggetto" come parte responsabile nel procedimento amministrativo. Ciò significherebbe ricollocare l'autonomia, oltre che sul piano amministrativo, su quello costituzionale, riconoscendola come fenomeno complesso, multidimensionale, che ha nel dato istituzionale e nell'assetto normativo la sua forma ma non la sua specifica sostanza e qualità, la quale è invece *materialmente* costituzionale, in quanto inerente

alla mobilitazione di forze culturali e sociali, determinate a incidere sulla propria realtà storica, in vista di un continuo riallineamento tra l'istanza di efficienza e quella di partecipazione. Solo che ora questa mobilitazione non andrebbe più vista in relazione con un centro statale, rispetto al quale le autonomie si porrebbero come corpi intermedi, ma come affermazione di propria forza – *autonomia*, appunto – verso enti o istituzioni variamente distribuiti nella variabile e vagabonda scacchiera globale¹²⁴.

Bubi Brighenti è utile nel dire che "misura(e)" equivale a «... some forms of disciplining which is both other-directed and self-directed [...e porta in tal modo a] administration»; la quale a sua volta può operare su diverse "scale storiche" perché – a differenza di quella che lui definisce *sovereignty*, ma noi possiamo chiamare "costituzione" – «...administration and its measures are, in tendency, immanent to the scale of action they apply to». Piena immanenza (amministrativa) equivarrebbe però a totale autonomia, mentre sappiamo fin dall'inizio che l'autonomia non può mai permettersi di essere "totale", a costo di perdere la sua caratteristica più saliente e fondativa, che è l'elasticità: occorre sempre un equilibrio con la trascendenza (costituzionale), cioè fra interno ed esterno nell'esercizio di *commonality*. È questo uno dei principali sforzi da compiere, per provare a coniugare il locale col globale in una plausibile gestione "integrale" del mondo, di fronte alle sfide sempre più a misura di *commons* che imperversano ai giorni nostri. Purtroppo, il lessico di cui dispongo per tradurre in parole attendibili quel che sento è davvero misero, condizionato com'è dalla fraseologia giuridico-politica in cui sono stato allevato, e finora non sono riuscito ad

andare oltre una troppo debole proposta di "federalismo amministrativo"¹²⁵. Sarò troppo presuntuoso a dire che anche per Benvenuti è lì che si va a finire, se si vuole "indovare", come diceva Dante, il passaggio da mito a realtà di una democrazia amministrativa vera e sostanziale?¹²⁶ Nel 1920-21, l'opinione di Duguit era che il concetto solidarista della libertà si riduceva a poche parole: «la libertad no es un derecho, es un deber». Il dovere del cittadino di essere attivo per sé e per gli altri. La libertà (come centro di diritti umani, di cui è bandiera) si trasforma in funzione sociale, che si esprime attraverso una regola di condotta volta al mantenimento della comunità.

Si potrebbe continuare a lungo con questi ragionamenti, adducendo la stratosferica "letteratura" in argomento, con particolare attenzione agli aspetti tecnologici, ciber-comunicativi e *AI-oriented* che caratterizzano questa nuova fase della vita nel (del) globo. Mi rendo anche conto che sottolineare la presenza, nel discorso sull'uomo-sociale, del dato di *community-commonality* possa prestare un tono leggermente conservatore a visioni tutte aperte invece all'innovazione e al successo, comunque, del futuro; ma da quando ho riconosciuto nella "misura" la valvola principale dell'esistenza umana nel mondo (conosci te stesso – in rapporto con gli altri e l'ambiente – e opera attivamente di conseguenza¹²⁷) sto anche cessando di condire ogni volta la mia ricerca con le spezie volatili e un po' consumate della conservazione o del progresso, convinto che a contare sia soltanto lo sforzo a mantenere in corso, alle migliori condizioni possibili, l'estenuante cammino per l'esistenza.

Continua ad essere di attualità, invece, il tema della giustizia¹²⁸, anche al di fuori

della prospettiva strettamente giuridica, ma nei termini più generali di un discorso "culturale", cioè in termini politici più costituzionali che istituzionali, che vuol dire anche in termini più materiali e sostanziali che formali. Ciò potrebbe anche voler dire che la giustizia oggi non rappresenta più solo il campo e il modo di soluzione di antagonismi, con sentenze o decisioni, ma è – torna forse ad essere – il campo e insieme la "virtù" di saper aprire e sollevare problemi, magari di confine (*border!*), diventando così essa stessa un concetto *borderline* capace di attivare nuove pratiche, anche al limite (*border* appunto) del sistema legale e forse in nome di quel pluralismo legislativo (o semplicemente giuridico) che più volte già abbiamo incontrato come necessaria soglia di superamento dello sfacciato costituzionalismo "di diritto" del secolo liberale. Un concetto popolare, di contraddizione, come sostiene Ramadir Samaddar, e per molti versi anche rivoluzionario. Potrebbe però significare anche la ripresa di un concetto antico, in qualche modo conservatore, che è quello della giustizia-virtù. Nella sua doppia essenza di virtù pubblica (del principe) e privata (dei soggetti individuali) essa rappresenta, oltre alla funzione politica che da sempre esprime, la categoria medievale di *iurisdictio* che anticamente esauriva quasi la legittimità della figura del re-giudice¹²⁹. Non è solo per giocare con le parole che mi sento di parlare per l'età moderna e in particolare per quella parte di essa che si qualifica più propriamente come "epoca costituzionale" di *iurifictio*, intendendo con ciò la comoda via per cui si è fatto ricorso al diritto (alle *positiven Rechtswissenschaften*, come dice già Hegel in un suo scritto giovanile del 1802) per risolvere, sia sul piano della legittimazione (legittimità?) che su quello

dell'applicazione (legalità?), tutti gli aspetti di esercizio del potere "democratico"¹³⁰.

Ma, se c'è una crisi del diritto, dove troveremo più la nuova misura della giustizia? Certo, la giustizia solo come "forma legale" corrisponde (weberianamente) alla libertà "individuale" che abbiamo appena visto criticata da Duguit, sulla scorta di Durkheim. Se invece la si coniuga con la eguaglianza, allora l'idea acquista mobilità e può effettivamente aspirare a diventare anch'essa concetto-*border*, cioè non di margine ma di trasformazione effettuale, operativa, solidale-meccanica, rivoluzionaria. Una *Justice out of History*, per parafrasare Wendy Brown¹³¹; una giustizia dunque capace di «allentare la presa del passato sul futuro», come dice la stessa Brown nella bella dedica del suo bel libro; una giustizia che agisca sul *margin*, però per superarlo e rovesciare il *border*; una giustizia insomma figlia di un'altra idea di Stato, che sembra equivalere al *conjunto* amministrazione-governo-regime di cui mi sto qui occupando, con un senso simile a quello da me attribuito a "costituzione" (in autonomia).

Si avvicina a quel senso anche Costas Douzinas: «This book, a critique of legal humanism inspired by a love of humanity, belongs to that climate. It aims to offer an advanced textbook of legal theory and human rights for the melancholic lawyer at the end of the most atrocious century in the history of humankind»¹³². Mi colpisce, ovviamente, il riferimento al "giurista melancolico", in cui m'identifico senza sforzo anche se non saprei confermare le famose parole dette forse da Virginia Woolf nel 1924: «On or about December 1910 human nature changed... All human relations have shifted—those between masters and servants, husbands and wives, parents and chil-

dren. And when human relations change there is at the same time a change in religion, conduct, politics, and literature».

Conviene allora tornare al realismo ottimista di Feliciano Benvenuti che, a un certo punto della sua lunga e variegata produzione, ha fatto ricorso alla bella formula della «natura della cosa», intesa come «la specifica conformità oggettiva del problema amministrativo da curare»¹³³. Egli osserva il venir meno (la crisi) della «realtà di una amministrazione fondata su un modello unico, sia per quanto riguarda le strutture, sia per quanto riguarda le caratteristiche delle attività»¹³⁴. Ciò che gli consentirà di dire che, da un punto di vista organizzativo, «...sta venendo meno il carattere monolitico dell'amministrazione e quello di una burocrazia avente funzioni esclusivamente esecutive e di supporto, dando a quest'ultima, pure all'interno della amministrazione, un'area protetta di autonomia gestionale, quando addirittura una tale autonomia non si manifesti all'esterno con atti che coinvolgono la responsabilità dell'ente». Si assiste allo spostamento dell'asse di governo dalla tradizionale direzione («napoleonico-militare») verticale ad una orizzontale «di divisione di compiti e di collaborazione tra centri di decisione distinti e ordinati fra loro in funzione del provvedimento finale, al quale ugualmente tutti devono collaborare». Ma il percorso ancora non era compiuto vent'anni fa, quando il nostro autore scriveva, anche se «...il quadro che si prospetta per il futuro è invece proprio quello di uno scioglimento di questo groviglio organizzativo secondo i modelli privatistici propri di società madri e società figlie, ovvero di società *holding* e di società controllate, ovvero ancora di società consorziate»: con un esito di progressiva

integrazione fra i due principi della efficienza dell'azione amministrativa, da una parte, e dall'altra della partecipazione dei soggetti privati, individuali o di gruppo, a quell'azione medesima.

Benvenuti lega apertamente questa sua prognosi ad «...una esigenza che ben si può chiamare ideologica e che è quella di permettere l'associazione diretta del cittadino all'esercizio dei poteri amministrativi», grazie ad una concezione del diritto amministrativo sempre più lontana «dallo schema del rapporto autoritario per avvicinarsi allo schema del rapporto paritario». Che significa anche denunciare la sopravvenuta insufficienza di una considerazione solo giuridica del fenomeno amministrativo: «la tradizionale considerazione della amministrazione sotto il profilo del diritto che la concerne, seppure conserva una sua logica fondamentale, tuttavia non è sufficiente a far comprendere il fenomeno nella sua interezza». Con la conseguente conclusione, profondamente metodologica: «... se nei momenti di calma, calma sociale, di stanca della marea della storia, si può accettare come valida la sola interpretazione con elementi tratti dall'interno del sistema, nei momenti di accelerata evoluzione, come quelli quali noi stiamo vivendo, la lettura interna non è più sufficiente: essa rischia di portarci a degli errori rispetto ai principi quali si desumono dai valori di cui è portatrice la società in un determinato momento della sua evoluzione»¹³⁵.

Siamo così, un po' perigliosamente, tornati al fulcro di tutto il discorso fatto finora, che sta nella proposta alternanza di *government* e *governance*, intendendo quest'ultima, in senso lato, come il tentativo di allargare il "costituito" ad una prospettiva "costituente", in grado di registra-

re i motivi di crisi e superarli. Per fare ciò, abbiamo però appreso che non è forse più necessario, né utile, ricorrere a grandi visioni del mondo né, tanto meno, all'indicazione di diritti inviolabili ed eterni. Ciò che è già stato fatto finora, in quella direzione, basta e avanza. Sembra che, in generale, si debba lavorare per la costruzione di una – o forse più d'una – dimensione orizzontale, che dovrebbe facilitare la creazione di un pluralismo di intenzioni e di azioni a cui lo stesso diritto dovrebbe saper rispondere, mettendo in atto le intuizioni felici – anche se un po' oscure e soprattutto oscurate dalle contingenze storiche a tendenza totalitaria rispetto alle quali furono elaborate – della pluralità degli ordinamenti giuridici¹³⁶.

Indicazioni analoghe sembrano provenire dall'osservazione delle relazioni politiche che stanno mutando sotto i nostri occhi. Il "bene comune" che ha rappresentato per secoli la bussola del lento cammino "monocentrico" dello Stato moderno viene ogni giorno di più relativizzato dall'emergenza di "beni comuni- *Commons*", che è come se spezzettassero l'unità minacciosa e rassicurante insieme del potere politico (statale) per favorire scelte e gestioni condivise e partecipate degli interessi in gioco. I quali sono spesso semplici e quasi scontati, tanto da sfuggire alla rete cognitiva delle varie bio-politiche d'apparato. Si parla addirittura della conoscenza come "bene comune"¹³⁷, e comunque siamo in molti a sottolineare l'esigenza di approntare e tenere in vita un "discorso politico", che sia certo promosso e guidato da "dottori", ma con senso di responsabilità nuovo, cioè per aprire conoscenza e non per chiuderla in nome di specialismi ed esclusivismi sempre più insopportabili¹³⁸. Il discorso (linguaggio: orale -> scritto) è ordine, perché è

ragione applicata (cioè pratica); la ragione è misura (che esclude e include, taglia fuori e prende dentro e sopra tutto orienta allo scopo, progetta, diventa ideologia) delle cose del mondo. La legalità è stata solo una forma storica di questo processo dal discorso all'ideologia. Principale mi sembra essere la legittimità, ma è certo che – sia pure in termini modestamente più "bio-politici" – la melancolia continuerà a giocare anche qui il suo ruolo, mediando tra disciplina e sapere¹³⁹, tra ordine e intenzionalità, rovesciandosi ora anche sull'ultima spiaggia che il mondo ha trovato, la *governance*, nuovo e non certo terminale *apparatus* dell'obbligazione globale degli uomini e donne.

- ¹ S. Thanopoulos-F. Ciaramelli, *Educare, curare, governare*, in «Il manifesto» del 20.2.2021: «... Educare, prendere cura, governare sono le tre funzioni fondamentali che decidono la vita nella società... un vero progetto politico promuove nei soggetti in esso rappresentati un lavoro di auto-trasformazione... che è una qualità per eccellenza erotica. ... Autonomia non vuol dire auto-referenzialità: educare, curare e governare sono le tre dimensioni complementari di una pratica di vita resa umana dal desiderio di auto-trasformazione».
- ² P. Schiera, *Misura per misura. Dalla global polity al buon governo e ritorno*, in «Scienza & Politica», Deposito N. 1, 2015.
- ³ P. Schiera, *Dall'ordine all'ordinamento, attraverso l'ordinanza: una storia finita?*, in R. Baritono-M. Ricciardi (a cura di), *Strategie dell'ordine: categorie, fratture, soggetti*, in «Scienza & Politica», 2020, 8, pp. 15-35.
- ⁴ A.O. Hirschman, *Le passioni e gli interessi. Argomenti a favore del capitalismo prima del suo trionfo* (1977), Milano, Feltrinelli, 2011.
- ⁵ P. Schiera, *Dal potere legale ai poteri globali. Legittimità e misura in politica*, «Quaderni di Scienza & Politica», 1, 2013, pp. 132 ss.
- ⁶ M. Bloc, *Apologie pour l'histoire ou métier d'historien*, edito postumo da Lucien Febvre, Paris 1949; grazie a Luigi Totaro per il richiamo.
- ⁷ Schiera, *Dal potere legale*, cit., p. 11.
- ⁸ P. Schiera, *Il Buongoverno "melancolico" di Ambrogio Lorenzetti e la "costituzionale faziosità" della città*, in «Scienza & Politica», 18, 2006, n. 34, pp. 93-108 (ora in *Profili di storia costituzionale*, vol. III, pp. 79-94) e *Nota su nota: ancora sulla "pace melancolica" di Ambrogio Lorenzetti*, in «Scienza & Politica» 31, 2019, n. 61, pp. 186-199. Cfr. anche: *La misura del bene comune*, Macerata, eum, 2010; ma già *L'ideologia come forma storicamente determinata del "politico" nell'età moderna*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1977, pp. 833-864 (ora in *Profili I*, pp. 105-135).
- ⁹ In un breve ma preciso articolo di presentazione allo scambio fra Ernst Jünger e Carl Schmitt, del 1953, sul «... nesso potere-violenza nelle diverse declinazioni che assume in Oriente e Occidente...» (*Il nodo di Gordio*, Milano, Adelphi, 2022) Luca Crescenzi (in «il manifesto - Alias» del 22 gennaio 223) scrive: «... l'Oriente ha acquisito per l'ottica occidentale il significato di un elemento originario nascosto sotto lo sviluppo del pensiero e della cultura europei: l'immagine di un corrispondente discorde per contrastare il quale fu necessario ricorrere all'antidoto di una visione del mondo governata dalla potenza della misura, dell'ordine, del numero».
- ¹⁰ P. Schiera, *Costituzione come processo di legittimazione: Otto Hintze fra storia e sociologia*, in «Scienza & Politica», 32, 2020, n. 63, pp. 205-226; ma anche *Per la storia costituzionale*, in «Journal of Constitutional History/Giornale di Storia costituzionale», 2010, 19, pp. 17-27.
- ¹¹ Vorrei riproporre, in estrema sintesi, la definizione – quanto mai valida proprio per la "mia" costituzione – data da Shakespeare, in *Measure, for Measure* (1603, 1623): «...The nature of our people, / Our city's institutions, and the terms / For common justice...», con la sua precisazione ulteriore che il tutto dev'essere trattato secondo «...art and practice».
- ¹² P. Schiera, *Legittimità, disciplina, istituzioni: tre presupposti per la nascita dello Stato moderno*, in G. Chittolini, A. Molho, P. Schiera (a cura di), *Origini dello Stato. Processi di formazione statale in Italia*, Bologna, il Mulino, 1994, pp. 17-48; ma anche: *Specchi della politica. Disciplina, melancolia, socialità nell'Occidente moderno*, Bologna, il Mulino, 1999.
- ¹³ Inserisco qui un rimando all'importante lavoro di M. Ricciardi, *Il potere temporaneo. Karl Marx e la politica come critica della società*, Milano, Meltemi, 2019, dedicato alla "semantica marxiana del potere", dal cui studio emerge «... che la storia costituzionale tedesca, britannica e spagnola o le rivolte indiane sono per Marx altrettanto importanti dell'indagine sulle categorie economiche, sebbene queste ultime servano a individuare la grande novità del potere moderno rispetto a tutte le sue forme passate e tradizionali che si collocano necessariamente all'interno del regime di storicità stabilito dal modo capitalistico di produzione. Non c'è quindi in Marx una teoria generale del potere, ma l'analisi della sua emergenza storica nelle condizioni sistemiche in cui esso si presenta». Ricciardi stesso fa riferimento a nuove «... modalità di produzione e di legittimazione», offrendomi il destro per ricondurre anche il pensiero di Marx nel grande "letto" politico della legittimazione. In tale prospettiva, per lui (per Marx, a detta di Ricciardi) il potere può essere solo "temporaneo", consentendo così di «... riporta[re] al suo interno anche le figure che classicamente erano utilizzate per descrivere la crisi distruttiva del sistema politico, oppure l'affermazione al suo interno di modi di comando eccezionali e tendenzialmente "illegittimi"». Sono già presenti in tutto ciò le implicazioni che svilupperà anche, da altri punti di vista, la dottrina weberiana.
- ¹⁴ O. Brunner, W. Conze, R. Koselleck (eds.), *Geschichtliche Grundbegriffe*: Bd 6: H. Mohnhaupt, *Verfassung (I), Konstitution, Status, Lex fundamentalis*; D. Grimm, *Verfassung (II), Konstitution, Grundgesetze*; ma anche Bd 3: T. Würtenberger, *Legitimität, Legalität*. In termini generali e storiografici cfr. E.-W. Böckenförde, *Die deutsche Verfassungsgeschichtliche Forschung im 19. Jahrhun-*

dert. *Zeitgebundene Fragestellungen und Leitbilder*. Berlin, Duncker & Humblot, 1961, e la mia introduzione alla traduzione italiana (Milano, Giuffrè, 1970).

- ¹⁵ W. Neugebauer, *Otto Hintze. Denkräume und Sozialwelten eines Historikers in der Globalisierung 1861-1940*, Paderborn, Ferdinand Schöningh, 2015, p. 533 che così prosegue: «Erst recht konnte eine Identifikation von Staat und Rechtsordnung nicht auf Hintzes Zustimmung stoßen, wie seine Auseinandersetzung mit Hans Kelsen zeigt», ma ancor più lo mostra la presa di distanza di Hintze dalla proposta di Rudolf Smend di dare una nuova «staatstheoretische Grundlegung», fondata sulla «... Integration als grundlegendem Lebensvorgang des Staats». Ai miei occhi, il processo d'integrazione può però anche denotare quell'aspetto inevitabile del *Lebensvorgang* che consiste in "degenerazione": P. Schiera, *Lo Stato moderno. Origini e degenerazioni*, Bologna, Clueb, 2004. Sul ruolo invece riunificante, se non addirittura ricostituente, delle scienze sociali cfr. M. Ricciardi, *La società come ordine. Storia e teoria politica dei concetti sociali*, Macerata, eum, 2010.
- ¹⁶ Ma anche più bello: «Die alte politische Welt ist zusammengebrochen, die neue zeigt noch keine feste Form und Richtung; aber sie will auf etwas anderes hinaus als der ehemals moderne bürgerlich-nationale Staat»: O. Hintze *Wesen und Wandlung des modernen Staats* (1931), in *Gesammelte Aufsätze*, I, p. 496: una citazione che contiene anche il rimando alla *französische Revolution* come momento di rinnovamento del mondo: che mi piacerebbe intendere come una dedica alla moglie Hedwig (autrice di un lavoro di abilitazione con Friedrich Meinecke all'Università di Berlino su *Staatseinheit und Föderalismus im alten Frankreich und in der Revolution*, Stuttgart 1928, rist., Frankfurt, Neuausga-

be, 1989). Da ricordare è anche la conclusione della lettera (21 maggio 1933, indirizzata a Friedrich Meinecke) di dimissioni di Otto Hintze dalla "Historische Zeitschrift", a seguito dell'allontanamento della moglie Hedwig dai suoi compiti bibliografici nella rivista: «Ich möchte auch den Anschein von Zugeständnissen an eine kulturpolitische Richtung vermeiden, die als ihr Ziel unter anderem proklamiert, daß das Jahr 1789 aus der Weltgeschichte gestrichen werden soll und daß in 50 Jahren in Deutschland kein Mensch mehr wissen soll, was das Wort Marxismus bedeutet». W. Otto Hintze, grande conservatore!

- ¹⁷ Sul tema della "costituzionalizzazione dell'amministrazione", ad opera specialmente di Lorenz von Stein, cfr. ancora P. Schiera, *Dall'arte di governo alle scienze dello Stato. Il cameralismo e l'assolutismo tedesco*, Milano 1968, nel cap. II, § 4; mentre il § 5 era dedicato a "Contrapposizione 'Stato-Società' e 'questione sociale'", riguardo anche ai forti "condizionamenti ideologici" presenti nel dibattito tedesco del *Vormärz*. Questo punto di vista è sempre stato centrale nei miei temi di ricerca, dall'opera complessa di Lorenz von Stein fino alle antiche tematiche di "ragion di Stato": P. Schiera, *Zwischen Polizeiwissenschaft und Rechtsstaatlichkeit. Lorenz von Stein und der deutsche Konservatismus*, in R. Schnur (ed.), *Staat und Gesellschaft. Studien über Lorenz von Stein*, Berlin, Duncker & Humblot, 1978, pp. 207-221; P. Schiera, (a cura di), *Ragion di Stato e ragioni dello Stato (secoli XV-XVII)*, Atti del convegno dell'Istituto per gli Studi Filosofici e dell'Istituto Storico Italo-Germanico in Trento, Napoli 9-10 luglio 1990, Napoli, L'officina tipografica, 1996. Cfr. anche la delicata, elegante trattazione di varie proposte di ragion di Stato nella tesi di laurea (Pavia 1945) di Giorgio Manganelli

(*Contributo critico allo studio delle dottrine politiche del '600 italiano*, Macerata, Quodlibet, 1999, a cura di P. Napoli, con introduzione di G. Agamben). Michel Foucault parlerà poi dello Stato come principio di intelligibilità e schema strategico dell'arte di governare gli uomini che si manifesta in quanto tale nella ragion di stato come la forma di pensiero, di calcolo e di intervento in cui si riflette la politica: M. Senellart, *Michel Foucault: "governamentalità" e ragion di stato*, in S. Chignola (a cura di), *Governare la vita*, Verona, ombre corte, 2006 p. 23.

- ¹⁸ L. Heuschling, *Etat de droit, Rechtsstaat, Rule of Law*, Paris, Dalloz, 2002. Cfr. anche P. Schiera, *Del poder legal a los poderes globales. Legitimidad y medida en política*, Madrid, Fundación Colloquio Jurídico Europeo, 2013 (insieme a Bartolomé Clavero, *Naciones Unidas y poderes globales entre organización del comercio y ciudadanía corporativa*), pp. 132 ss., dove – partendo, sia pur in disaccordo, dal lavoro di F. J. Laporta, *El imperio de la ley. Una visión actual*, Madrid, Trotta, 2007 – sollevavo il problema dello spazio, o per meglio dire dei "luoghi autonomi" di provenienza delle misure a cui siamo soliti uniformare la gran parte dei nostri comportamenti e azioni sociali, giuridicamente rilevanti anche nella quotidianità, concludendo che «...Pero eso presupone una medida ulterior (mesura), que es aquella interior de dichos sujetos-ciudadanos tomados – como individuos pero también en las respectivas comunidades a las que pertenences – a trabajar juntos, de manera simbiótica, para el bien común».
- ¹⁹ A. Rapini, *A Social History of Administrative Science in Italy. Planning a State of Happiness from Liberalism to Fascism*, London, Palgrave Macmillan, 2022.
- ²⁰ Schiera, *Dall'ordine all'ordinamento*, cit. Per una presentazione più specifica del tema, con riferi-

- mento a un altro fenomeno storico di grande importanza quale quello di "polizia", cfr. P. Napoli, *Misura di polizia. Un approccio storico-concettuale in età moderna*, in «Quaderni storici», 44, 2009, n. 131, pp. 523-547.
- ²¹ Si pensi a quanto illustrato in *The Oxford Handbook of International Adjudication*, a cura di C.Pr. Romano, K.J. Alter-Y. Shany, Oxford, Oxford University Press, 2014. Cfr. in generale anche S. Cassese, *Il diritto globale*, Torino, Einaudi, 2009; R. Gherardi-M. Ricciardi (a cura di), *Lo Stato globale*, Bologna, Clueb, 2009; ma soprattutto: A. Cassese (ed.), *Realizing Utopia: The Future of International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012.
- ²² G. Carriò, *Sull'interpretazione giuridica* (1965), in P. Comanducci-R. Guastini (a cura di), *L'analisi del ragionamento giuridico. Materiali ad uso degli studenti*, vol. II, Torino, Giappichelli, 1989. Si tratta di cose già accadute in altri tempi, con grande evidenzas: si pensi solo alle vicende della *lex mercatoria*, su cui F. Galgano, *Lex mercatoria*, Bologna, il Mulino, 2016.
- ²³ M. Ricciardi, *I diritti umani come dilemma*, in L. Cobbe, S. Visentin (a cura di), *Nei margini della politica. Scritti per Alessandro Pandolfi*, in «Scienza & Politica», Quaderno n. 12, 2020, pp. 175-197. Il saggio inizia così, nel carattere già riscontrato di storia costituzionale: «1. La natura dei diritti. La comprensione dei diritti umani muta costantemente in corrispondenza delle costellazioni storiche che attraversano. La loro universalità rivela così il suo carattere storico, il loro soggetto viene ridefinito, mentre viene riconfigurato il quadro normativo all'interno del quale essi necessariamente si inseriscono. All'origine, nel momento delle rivoluzioni atlantiche, essi appaiono come assicurazione della posizione dell'individuo all'interno del processo di costituzione dello Stato nazionale».
- ²⁴ G. Gozzi, *Diritti, costituzioni e ordine mondiale*, in L. Blanco (a cura di), *Dottrine e istituzioni in Occidente*, Bologna, il Mulino, 2011, pp. 235 ss., che cita subito l'operetta indispensabile di G. Oestreich, *Geschichte der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Umriß*, Berlin, Duncker & Humblot, 1978 (trad. it., *Storia dei diritti umani e delle libertà fondamentali*, Roma-Bari, Laterza, 2001). Cfr. anche V. Ferrone, *Storia dei diritti dell'uomo*, Roma-Bari, Laterza, 2019, p. 135.
- ²⁵ L. Scuccimarra, *Proteggere l'umanità: Sovranità e diritti umani nell'epoca globale*, Bologna, il Mulino, 2020, che rimanda tra l'altro a R. Tuck, *The Rights of War and Peace. Political Theory and the International Order from Grotius to Kant*, Oxford-New York, Oxford University Press, 1999.
- ²⁶ E. Rotelli, *Le Costituzioni di democrazia. Testi 1689-1850*, Bologna, il Mulino, 2008, pp. 145 ss.
- ²⁷ C.G. Florida, *La costituzione dei moderni. Profili tecnici di storia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1991; R. Leckey, *Bills of Rights in the Common Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.
- ²⁸ Sul tema in generale ho appena pubblicato in «Scienza & Politica» , nella sezione "Depositi", una monografia, col titolo *Città/din/anza*, che tiene conto dell'ampia letteratura francese (a base Foucault) su "soggetto/soggettività".
- ²⁹ T. Bonazzi, *Il sacro esperimento: teologia e politica nell'America puritana* (1970), Brescia, Morcelliana, 2022.
- ³⁰ E. Rotelli, *Forme di governo delle democrazie nascenti 1689-1799*, Bologna, il Mulino, 2005, dove la materia è così trattata: " I. La monarchia costituzionale della 'gloriosa' Rivoluzione inglese, 1. La genesi contrattuale del "Bill of Rights"... ecc.; II. La repubblica non parlamentare della Rivoluzione americana; III. La monarchia costituzionale della Rivoluzione francese... ecc."
- ³¹ Da condividere il giudizio stringente di P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*. Vol. I: *Dalla civiltà comunale al Settecento*, Roma-Bari, Laterza, 1999, p. 300: «Certo è comunque che il discorso lockiano, intimamente legato ai conflitti e alle soluzioni politico-costituzionali dell'Inghilterra tardo-seicentesca, riesce a dare una risposta diversa e 'positiva' al problema che da più di un secolo impegnava l'intelligenza politico-giuridica europea: conciliare la protezione dell'individuo e la stabilità dell'ordine, l'autonomia del soggetto e l'unità della *respublica*».
- ³² Ivi, p. 301: «La libertà del soggetto è sempre e comunque una libertà disciplinata, lucidamente orientata verso i beni che la ragione indica come i migliori... Il soggetto disciplinato trova nella proprietà una regola di condotta tanto soddisfacente quanto congruente con il comando divino... la cura del proprio interesse con la realizzazione del benessere generale». Nella Germania dell'epoca, in quello che spesso sprezzantemente viene chiamato "Stato di polizia", il pensiero filosofico-politico (Thomasius-Wolff) proiettava nella Cameralistica la parola d'ordine di una *materielle Glückseligkeit*: cfr. Schiera, *Dall'arte di governo*, cit.
- ³³ Ivi, p. 568-569. Cfr. anche Ricciardi, *I diritti umani*, cit.
- ³⁴ P. Tedeschi, *Les droits et les devoirs de l'homme comme éléments indissociables*, in « La Revue administrative », 43 (mars avril 1990), n. 254, pp. 127-137. Lo dice bene anche Ernst Jünger (*Il nodo di Gordio*, 1953, in E. Jünger-C. Schmitt, *Il nodo di Gordio*, a cura di G. Gurisatti, Milano, Adelphi, 2023, p. 85: «In questa libertà si cela il grande tema dell'Occidente, il banco di prova di uomini e poteri. La libertà precede lo spazio e il dominio nei quali essa si presenta e si delimita. Dà luogo a una miriade di rapporti delicati, vulnerabili. La libertà ci appare come un elemento primigenio

che possiamo solo presentire, ma che circonda L'Europa di frontiere migliori e più solide che non i mari, le montagne e le fortificazioni. In Europa abbiamo la capacità di rispettare qualcosa che si trova al di fuori dell'uomo e che ne determina la dignità. Quando non si ha la percezione di questi confini, e si arriva a non avvertirne nemmeno più la mancanza, ha inizio il dispotismo». Per concludere: «Il diritto deve continuamente confermare la libertà, che in esso è divenuta astratta».

³⁵ Ma dove accade principalmente tutto ciò? «All'improvviso e sorprendentemente in Inghilterra!» esclama Carl Schmitt (*La struttura storica dell'attuale contrapposizione planetaria tra Oriente e Occidente. Note sullo scritto di Ernst Jünger "Il nodo di Gordio"* (1955), in Jünger-Schmitt, *Il nodo di Gordio*, cit., p. 197), commentando le parole di Lorenz von Stein, *Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 auf unsere Tage*, (1850): «All'improvviso, e sorprendentemente nello stesso periodo in cui si affermavano in Francia le idee di libertà e uguaglianza, nacquero in Inghilterra le prime macchine. Con esse ebbe inizio, per la vita economica del mondo intero, per la produzione, il consumo e il commercio, un'epoca del tutto nuova. Le macchine rappresentano la vera forza rivoluzionaria in questo mondo materiale; e da tale mondo materiale, che esse dominano, penetrano in profondità in tutti i punti nel mondo spirituale».

³⁶ Costa, *Civitas*, cit., vol. II., pp. 271-272, che cita dal secondo libro della *Démocratie en Amérique* (1840) di Alexis de Tocqueville. Cfr. anche P. Cappellini, *Der Individualismus' gegen das Individuum*, in C. Peterson (ed.), *History and European Private Law. Development of common Methods and Principles*, Lund, 1997, pp. 1-28. Su tutto quanto, da un punto di vista proficuamente "marxista", che in gran parte condivido ma non in-

tendo qui seguire: Ricciardi, *La società come ordine*, cit., in particolare Cap. III: *Società e amministrazione*.

³⁷ Pietro Costa fa qui rimando a F. Ewald, *L'Etat providence*, Paris, B. Grasset, 1986; poi cita Hatzfeld, Alber e Ritter sulla storia dello Stato sociale in diversi paesi europei. Io vorrei inserire la prospettiva, così a lungo e brillantemente studiata da M. Borgetto, della *fraternité*, su cui egli fonda (con R. Lafore, Paris, PUF, 2000), *La République sociale*. Ma cfr. anche i classici studi di M. Borgetto, *La notion de fraternité en droit public français*, Paris, L.G.D.J., 1993; *La devise « Liberté, égalité, fraternité »*, Paris, Presses Universitaires de France, 1997; più recentemente, in italiano: *Il principio costituzionale di fraternità nel diritto francese*, a cura di I. Massa Pinto e F. Pizzolato, Modena, Mucchi, 2022.

³⁸ N. Luhmann, *Politische Planung*, in «Jahrbuch für Sozialwissenschaft», 17, 1966, pp. 271-296, tradotto in italiano in Id., *Stato di diritto e sistema sociale*, Napoli, Guida, 1978, pp. 132-171; Rapini, *A Social History*, cit., pp. 13-31.

³⁹ M. Battistini, *Storia di un feticcio. La classe media americana dalle origini alla globalizzazione*, Sesto San Giovanni, Mimesis, 2020, ma anche *La statistica della legittimazione e il demiurgo della classe media nelle scienze sociali fra Germania e Stati Uniti*, in M. Cioli, M. Ricciardi (a cura di), *Tra melancolia e disciplina. Per una storia costituzionale delle dottrine politiche. Festschrift für Pierangelo Schiera*, Quaderno n. 13 di «Scienza & Politica», 2021, pp. 263-278.

⁴⁰ I. Manokha, *Foucault's concept of power and the global discourse of human rights*, in «Global society», 23/4, 2009, pp. 429-452.

⁴¹ Scuccimarra, *Proteggere l'umanità*, cit., pos. 5604 di 6839.

⁴² Cfr. la *Lettera del Santo Padre Francesco ai Movimenti popolari* (12 aprile 2020) i quali sono da lui definiti «...poeti sociali che dalle

periferie dimenticate creano soluzioni dignitose per i problemi più scottanti degli esclusi». Sono parole che nei nostri ricchi salotti e talk-show muovono al sorriso, se non allo scherno, per la loro semplicità e povertà. Ma sono parole vere che toccano il cuore del problema dell'uomo oggi: periferia, dignità, esclusione, cioè solidarietà. E poi: organizzazione comunitaria, rivendicazione dei diritti, contro-potere: perché «... i paradigmi tecnocratici (che mettono al centro lo Stato e il mercato) non sono sufficienti per affrontare questa crisi o gli altri grandi problemi dell'umanità. Ora più che mai, sono le persone, le comunità e i popoli che devono essere al centro, uniti per guarire, per curare e per condividere».

⁴³ Ciò dovrebbe valere anche a commento del libro di N. Cuppini, *Metropoli Planetaria 4.0 Beta Testing. Genealogie urbane tra infrastrutture e conflitti*, Milano, Meltemi Press, 2023.

⁴⁴ E. Rotelli, P. Schiera (a cura di), *Lo Stato moderno*, 3 voll., Bologna, il Mulino, 1968-1972; L. Blanco, *Le origini dello Stato moderno. Secoli XI-XV*, Roma, Carocci, 2020.

⁴⁵ Carl Schmitt (*La struttura*, cit. p. 167) invita a impiegare la formula di "iconographie régionale" coniata da J. Gottmann, *La politique des Etats et leur géographie*, Paris, Armand Colin, 1952; cfr. anche la recensione di J.-B. Duroselle, in «Revue française de science politique», 1952, pp. 831-833.

⁴⁶ Sul primo aspetto cfr. P. Grossi, *Assolutismo giuridico e diritto privato*, Milano, Giuffrè, 1989. Sul secondo W. Benjamin, *Zur Kritik der Gewalt* (1920-1921?), in Walter Benjamin *Gesammelte Schriften*, vol. II.1, hg. von R. Tiedemann e H. Schweppenhäuser, Frankfurt a.M., Suhrkamp, 1999, pp. 179-204; tr. it. *Per la critica della violenza*, testo tedesco a fronte, a cura e con Introduzione (*Walter Benjamin: di che cosa la "violenza divina" è il nome?*) di M. Tomba, Roma, Alegre, 2010.

- ⁴⁷ Si presenta qui di nuovo il tema – oggi così mistificato! – dell'autonomia differenziata. Come ho già detto di sfuggita, l'autonomia non può essere che "differenziata": essa serve appunto a differenziare. Il problema dunque sta nella gestione delle differenze, perché ne sorga un "sistema" ben equilibrato e bilanciato, nel rispetto delle specificità di ciascuna componente e del pluralismo che ne deriva: caso evidente di applicazione del principio di sussidiarietà non in senso neo-liberistico bensì propriamente autonomistico.
- ⁴⁸ G. Cambiano, *I moderni e la politica degli antichi. Tra Machiavelli e Nietzsche*, Bologna, il Mulino, 2018. Ma cfr. anche, dello stesso Autore, l'articolo in «il manifesto» del 19 febbraio 2023 dal titolo *Shakespeare all'ombra dell'Alberti*.
- ⁴⁹ P. Grossi, *Un diritto senza Stato. (La nozione di autonomia come fondamento della costituzione giuridica medievale)*, (1996), ora in *Absolutismo cit.*, pp. 275-292; cfr. anche, di Grossi, la *lectio magistralis* tenuta all'Istituto Universitario Suor Orsola Benincasa, Napoli, Istituto universitario Suor Orsola Benincasa, 2003, *Dalla società di società alla insularità dello Stato fra medioevo ed età moderna*. Rimando però anche alla mia Introduzione a *Le autonomie e l'Europa. Profili storici e comparati*, a cura di P. Schiera, Bologna, il Mulino, 1993, pp. 9 ss.
- ⁵⁰ G. Vardaro (a cura di), *Diritto del lavoro e corporativismi in Europa: ieri e oggi*, presentazione di Gino Giugni, Milano, Franco Angeli, 1988, in cui anche P. Schiera, *Alle radici dei corporativismi moderni*, in G. Vardaro (a cura di), *Diritto del lavoro e corporativismi in Europa: ieri e oggi*, Milano, Franco Angeli, 1988, pp. 51-56, dove più o meno concludevo così: «L'aggregazione e la dislocazione degli interessi necessitanti [esprimenti bisogni] tutela, infatti, il bisogno fondamentale che spinge alla creazione dei corpi sociali, intesi come forme elementari di istituzionalizzazione di gruppi umani, in funzione di una presenza reale nel processo politico (fatto, come si è detto, di partecipazione più decisione). Ma ciò costituisce, in ultima analisi, anche il fondamento dell'autonomia, che costituisce la modalità fondamentale di comportamento di gruppi umani istituzionalizzati, nella ricerca, definizione e concretizzazione di fini propri (evidentemente coincidenti coi beni oggetto della tutela di cui sopra)... problema politico di fondo [essendo] quello dell'aggregazione di uomini in gruppi, nel tentativo di sfuggire all'insopportabilità di una relazione diretta fra individuo e sovrano». Ma cfr. anche l'inizio del saggio di A. Supiot, *Attualità di Durkheim: il modello francese ed il neo-corporativismo*, ivi, pp. 459-492: (p. 459) «È una nuova giovinezza che vive la nozione di corporativismo... Nella maggior parte di questi lavori, il "neo-corporativismo" designa l'emergere di associazioni raggruppanti, sotto l'auspicio e con l'avallo dello Stato, dei rappresentanti di gruppi d'interesse antagonisti che assicurano la conciliazione di questi interessi grazie al potere normativo che è loro riconosciuto. Così definito, il corporativismo è generalmente presentato come una risposta alla crisi dello Stato Assistenziale, come un'alternativa "sociale" all'interventismo statale».
- ⁵¹ E. Durkheim, *Le suicide*, (1897), Paris, Alcan, 1930, pp. 436-437 (cit. in Supiot, *Attualità cit.*, p. 463, il quale a sua volta commenta: «Rapportando l'analisi dei fenomeni sociali a queste due soluzioni estreme costituite dalla mancanza di regole -nomia- e dall'eccesso di regole, Durkheim formula un problema che è ancora attuale per noi» e cita B. Lacroix, *Regulation et anomie selon Durkheim*, in «Cahiers internationaux de sociologie», 55/1973, pp. 265-292). Vanno però viste anche le idee già sviluppate da Durkheim nelle tre lezioni sulla morale professionale, pubblicate in *Leçons de sociologie*, Paris 19692, in cui si trovano i suoi discorsi, un po' stralunati ma ancora così attuali su proprietà, diritto, società, giustizia e carità. La centralità di quest'aspetto è confermata, tra l'altro, dal grande interesse che Hegel stesso ebbe per la *Korporation* come elemento di rinnovamento costituzionale a seguito degli effetti della *Révolution*: cfr. E. Cafagna, *Die Garantie der Freiheit. Hegels Begriff der Korporation als Bestandteil der Verfassung*, „Claudio Cesa zum Gedächtnis“, in «Hegel-Studien», 55, 2021, pp. 143-166; ma anche P. Schiera, *Hegel e la misura: verso un federalismo amministrativo*, in «Etica & Politica / Ethics & Politics», 18, 2016, 1, pp. 235-241 (a sua volta relativo a G. Duso, *Libertà e costituzione in Hegel*, Milano, Franco Angeli, 2013, e *La società politica tra pluralità e governo: la lezione di Hegel*, in «Filosofia politica», 30, 2016). Su "Corporazione" cfr. l'estesa e densa voce di L. Ornaghi, *Corporazione*, in «Enciclopedia delle scienze sociali», 1992; ma sulla "corporazione" di Hegel nel quadro storico dell'800 tedesco cfr. anche O.G. Oexle, *Die mittelalterliche Zunft als Forschungsproblem. Ein Beitrag zur Wissenschaftsgeschichte der Moderne*, in «Blätter für deutsche Landesgeschichte», n. 118, 1982. Interessante anche F. Lanchester (a cura di), *Dallo stato-partito allo stato dei partiti*, Padova, Cedam, 2019, in particolare il saggio di M. Gregorio, *Parte totale. Vincenzo Zangara e le dottrine del partito politico negli anni Trenta*, pp. 19-32.
- ⁵² Sandro Mezzadra solleva il problema proprio all'inizio del suo saggio *Oltre il riconoscimento. Piattaforme digitali e metamorfosi del lavoro*, in «Filosofia politica», 25, 2021, 3, pp. 487-502, dove insiste (p. 488) sull'importanza che il momento del riconoscimento ha avuto «... da una parte nella storia del diritto del lavoro, dall'altra

nella concreta formulazione di progetti politici riformistici (di segno socialista ma anche di segno schiettamente capitalistico)».

⁵³ Sordi, *Diritto pubblico e diritto privato una genealogia storica*, Bologna, il Mulino, p. 171 (che cita L. Bourgeois, *Solidarité*, Paris, Colin, 1896, p. 137: «L'homme isolé n'existe pas...») e poi Costa, *Civitas*, cit., vol. III, pp. 69 ss., per un'attenta ricostruzione della "via francese al solidarismo". Come ha mostrato ampiamente Ornaghi, *Corporazione*, cit., e in particolare, già prima, l'intero grande seminario sui corporativismi di Vardaro (a cura di), *Diritto del lavoro*, cit., in cui, tra gli altri, G. Tarello, *Il termine "corporativismo e le sue accezioni*, pp. 35-50 e L. Ornaghi, *La cultura della "crisi dello Stato" e il deperimento delle democrazie contrattate. Profili ideologici della tradizione corporativa negli anni venti*, pp. 75-90.

⁵⁴ In chiave più generale, dal medioevo ai giorni nostri, cfr. A. Nieddu, F. Soddu (eds.), *Assemblee rappresentative, autonomie territoriali, culture politiche / Representative Assemblies, Territorial Autonomies, Political Cultures*, Studies presented to the International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions, vol. LXXXIX, Sassari, EDES, 2011. Cfr. anche, da prima, L. Blanco, *La storia della "corporativa" e "costituzionale" di Emile Lousse: osservazioni e linee di verifica*, in «Annali ISIC», 13, 1987, pp. 271-326.

⁵⁵ R. Ruffilli, *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura 1862-1942*, Milano, Giuffrè, 1971: su cui tanto si è lavorato all'ISAP, a cominciare dal famoso Convegno all'Università di Firenze nel 150° anniversario delle leggi di unificazione (1965), con gli interventi, fra gli altri, di Feliciano Benvenuti e Gianfranco Miglio.

⁵⁶ F. Benvenuti, *Autonomia regionale e ordinamento repubblicano* (1955), in *Scritti giuridici*, vol. II, Milano, Vita e Pensiero, 2006, p. 1267.

⁵⁷ Ivi, p. 1275: «...Attraverso l'esperimento regionale la popolazione partecipa alla vita della propria Regione, sente che i propri problemi sono trattati in aderenza con le proprie esigenze: con la Regione noi portiamo tutta la popolazione nell'aula del legislatore. Ciò significa dunque che la Regione aumenta il grado di partecipazione del popolo all'attività regionale». Ma i cittadini? Per loro ciò vale ancora di più – aggiungerei io – se si riuscisse a trasferire il modello ancora più vicino ai loro "interessi", risultanti questi ultimi dalla miscela dei bisogni strettamente individuali con i sentimenti e le finalità dei rispettivi gruppi di "vita" (cioè di appartenenza e di riconoscimento). Il problema è infatti se davvero sussiste «... questa capacità propria dello Stato e degli organismi intermedi di esprimere tutta intera la nostra vita sociale...», come si esprime ancora Benvenuti in *Stato, organismi intermedi, evoluzione delle classi*, ivi, p. 1886. Si tratta chiaramente di una prospettiva che va oltre l'orizzonte giuridico e che Benvenuti definisce "sociologica"; ma la difende e così vorrei continuare a fare io, nel proporre il ricorso all'autonomia per comprendere (e magari approfondire) il quadro "sociologico" entro cui il momento "giuridico" è da sempre inevitabilmente inserito: «... è da riconoscere che le formule dello Stato-persona giuridica e dello Stato di diritto, se possono tuttora soddisfare le esigenze qualificatorie dei giuristi, non possono soddisfare, invece, le esigenze qualificatorie dei sociologi, pur in ordine agli stessi problemi fondamentali dello Stato moderno. La soluzione di questi problemi va pertanto ricercata dai sociologi in direzioni alquanto diverse» (ivi, p. 1889, poi, più in dettaglio, pp. 1891 ss.). Fino ad affermare che «...oggi lo Stato moderno... si manifesta come Stato in cui convivono, in funzione di interessi collettivi, corpi ed organismi non

statali, onde la onnicomprensività viene superata dal pluralismo istituzionale; e in cui il centralismo ed il gradualismo gerarchico, che ne è l'inevitabile modo d'espressione, vengono superati dal riconoscimento delle più ampie autonomie» (ivi p. 1894). Riguardo ad una «... più ampia strutturazione autonoma» dello Stato moderno, Benvenuti poi cita (nota 15) l'opera di Giuseppe Toniolo, *Indirizzi e concetti sociali*, rist. Padova, Libreria Gregoriana, 1944, sottolineando però anche la solennità del richiamo diretto all'autonomia contenuto nell'art. 5 della Costituzione della Repubblica (a cui forse attribuisce il carattere – o destino – di quella che chiama "equiordinazione autonomistica", la quale «... non è se non la riproduzione, all'interno del mondo statale, del pluralismo comunitario che va formandosi al suo esterno, ma sulla stessa base dell'unica collettività sociale» Con la conclusione molto interessante e condivisibile che «... il movimento autonomistico si viene sempre più rinforzando dando origine ai corpi minori che rivendicano una sempre maggiore libertà di costituzione e di azione» sia all'interno che all'esterno dello Stato, ivi, p. 1899). Da raccomandare comunque la sintesi che Feliciano Benvenuti fa del suo intervento nell'ultima pagina, 1995!

⁵⁸ Benvenuti, *Le autonomie locali nello Stato moderno*, in *Scritti*, cit., vol. III, pp. 2233-2243.

⁵⁹ F. Benvenuti, *Sussidiarietà e Pubbliche Amministrazioni*, ivi, pp. 4491-4500.

⁶⁰ Ivi, p. 4493-4494. Poco dopo (p. 4496): «Il vero significato, ripeto, della sussidiarietà non è dunque di carattere economico-finanziario, ma è quello di una concezione della comunità globale in quanto formata dalla somma e dal concorrere di altre comunità oltre allo stato». Ma Benvenuti crede di individuare nella sussidiarietà la sintesi di un pensiero trasversale alla nostra Costituzione che, par-

tendo dall'art. 5 sull'autonomia, investe – quasi più dal punto di vista etico che da quello politico – sia il tema dei diritti dei cittadini che quello dell'organizzazione della Repubblica, intesa come ordinamento unitario. Egli va anche oltre, ammettendo di scorgere in essa uno dei modi in cui l'antico principio rivoluzionario di fraternità si è tradotto in pratica normativa, così qualificando ulteriormente gli altri due principi, di libertà ed eguaglianza.

⁶¹ P. Costa, *Lo Stato immaginario: metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano, Ciuffrè, 1966.

⁶² C.H. McIlwain, *Constitutionalism, Ancient and Modern*, Ithaca, Cornell U.P., 1940. tr. It. *Costituzionalismo antico e moderno*, Vicenza-Venezia Neri Pozza, 1956.

⁶³ P. Grossi, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, Milano, Ciuffrè, 1998, in cui si prospetta nell'Introduzione l'idea che "autonomia" rechi forse dubbi sulla sacrosanta idea di "libertà", nel mentre favorisce il recupero di quella, inizialmente un po' abbandonata, di "fraternità": il che coinciderebbe con la sua coniugazione in termini più collettivi (pubblici) che individuali (privati). Anche se forse il giudizio di Paolo Grossi è eccessivo quando scrive: «Al posto del vecchio pluralismo giuridico si sostituì un monismo rigidissimo, tanto più rigido perché di valenza costituzionale, tanto più rigido perché questa valenza costituzionale veniva a bella posta irrobustita da precise venature etiche grazie alla immersione nel grembo del diritto naturale», *Ibidem*, p. 5.

⁶⁴ Supiot, *Attualità*, cit.

⁶⁵ Grossi, *Assolutismo*, cit., p. 6.

⁶⁶ Grossi, *Dalla società di società*, cit., pp. 12-13.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 19.

⁶⁸ «Insomma, il moderno da cogliere essenzialmente come superamento della articolazione in società di società, che non aveva permesso la manifestazione di un potere po-

litico compiuto» in Grossi, *Dalla società di società*, cit. p. 12.

⁶⁹ In tutt'altra ottica – ma sempre da punto di vista storico-giuridico – l'enorme tematica è stata trattata nella serie di seminari organizzati all'Istituto storico italo-germanico in Trento da Gerhard Dilcher e Diego Quaglioni (a cura di), *Verso la costruzione del diritto pubblico tra Medioevo e Modernità / Auf dem Wege zur Etablierung des öffentlichen Rechts zwischen Mittelalter und Moderne*, Bologna-Berlin, il Mulino - Duncker&Humblot, 2007-2011, 3 voll.

⁷⁰ C. Schmitt, *Der Rechtsstaat*, in H. Frank (ed.), *Nationalsozialistisches Handbuch für Recht und Gesetzgebung*, München, NSDAP Zentralverlag, 1934, pp. 24 ss.

⁷¹ P. Grossi, *Ancora sull'assolutismo giuridico (ossia: della ricchezza e della libertà dello storico del diritto)*, traccia sintetica delle lezioni tenute alla Università Cattolica di Milano, posta a introduzione di *Assolutismo giuridico*, cit., pp. 1-11.

⁷² Me ne sono un po' occupato in Schiera, *Città/din/anza*, cit. Si veda però, tra tutti, S. Chignola, *Foucault oltre Foucault. Una politica della filosofia*, Roma, DeriveApprodi, 2014. Vorrei citare (da «Materiali foucaultiani», 9, 2020), un po' fuori contesto ma per la sua semplice ingegnosità, la seguente osservazione di Michel Foucault, tratta da *L'herméneutique du sujet*: «C'est peut-être une tâche urgente, fondamentale, politiquement indispensable, que de constituer une éthique du soi, s'il est vrai après tout qu'il n'y a pas d'autre point, premier et ultime, de résistance au pouvoir politique que dans le rapport de soi à soi».

⁷³ Non posso rinunciare al richiamo a L. Lacchè. *La libertà che guida il popolo. Le Tre Gloriose Giornate del luglio 1830 e le «Chartes» nel costituzionalismo francese*, Bologna, il Mulino, 2002, che affonda l'analisi storico-costituzionale proprio nel cuore di quella che considero la transizione del "vecchio" Sta-

to moderno nella sua versione "degenerata" (rispetto appunto all'origine di quello Stato), che anche Lacchè fatica a "chiudere" semplicemente nella Monarchia costituzionale, mentre io tendo – forse ricorrendo a una confusione logica che da qualcuno mi è già stata rimproverata – a riportarla alla Democrazia, intesa ovviamente come tipo di Stato piuttosto che come semplice forma di governo. Visitando un'altra volta l'opera di Eugène Delacroix, *La liberté guidant le peuple* (1830), non ho dubbi: la fanciulla ignuda che "guida" non può essere che la Democrazia (di cui la Libertà è probabilmente l'Avatar). Ella mi rievoca, stranamente, l'altra bella fanciulla che – sotto il nome di *Securitas* – aleggia, sopra le mura di Siena, con in mano la forca penale (invece del tricolore francese) nell'affresco di Lorenzetti, circa 500 anni prima, quando l'ideapressi dello Stato moderno cominciava a muovere i primi passi verso il suo compimento.

⁷⁴ Su questi temi cfr. da sempre, Bepi Duso, di cui particolarmente ora: G. Duso, *Reinventare la democrazia. Dal popolo sovrano all'agire politico dei cittadini*, Milano, Franco Angeli, 2022 con cui sono – come quasi sempre – d'accordo, anche se usiamo con significato diverso il lemma "democrazia".

⁷⁵ Grossi, *Dalla società di società*, cit., p. 32: «... non v'è dubbio che è in questo fertile Trecento che si gioca anche il moderno del diritto e cominciano a disegnarsi le linee a stento visibili di un profilo futuro... Su di un supporto di *individui* dovrà fondarsi l'ordine nuovo». E poi ancora (p. 35): «Individuo e Stato saranno i futuri protagonisti del pianeta moderno: guardare un po' più a fondo sui loro processi liberatori significherà per noi chiarire i motivi del fossato di discontinuità che si sta scavando proprio qui, fra Dugento e Trecento».

⁷⁶ Bernardino da Siena, *Prediche volgari sul Campo di Siena*, 1427, a cu-

ra di C. Delcorno, Milano, Rusconi, 1989, dove opera un uomo «... che ama e vuole e che nella carità e volontà consegue la sua perfetta indipendenza... Carità e volontà sono le due dimensioni caratterizzanti secondo la nuova analisi antropologica...»: ma ci sono nel linguaggio di Paolo Grossi, a questo punto, allusioni che vanno – mi pare – anche nel senso della mia fissazione per la “misura” (*dominium sui... dominium super suos actus... dominium rerum...*).

⁷⁷ I. Stolzi, *Lavoro e corporativismo. La riflessione giuridica nell'Italia fascista*, in «Filosofia politica», 21, 2021, 3, pp. 447-467.

⁷⁸ Schiera, *Alle radici dei corporativismi moderni*, cit., p. 54. Ma anche *Korporativismus im Faschismus – nur Element der Systemsteuerung oder notwendige pluralistische Komponente des italienischen Totalitarismus?*, in G. Bender, R. M. Kiesow, D. Simon (eds.), *Das Europa der Diktatur. Steuerung – Wirtschaft – Recht*, Baden-Baden, Nomos, 2002, pp. 53-76; e *Il corporativismo: concetti storici*, in A. Mazzacane, A. Somma, M. Stolleis (eds.), *Korporativismus in den südeuropäischen Diktaturen. Il corporativismo nelle dittature sud-europee*, Frankfurt am Main, V. Klostermann, 2005, pp. 35-48.

⁷⁹ Da sottolineare il concetto anche rispetto al suo ruolo gius-politico nel Medioevo, quando il principio del “*superiorem non recognoscens*” era alla base della progressiva autonomizzazione di corpi periferici o locali rispetto all’unità universalmente rappresentata dall’Imperatore o dal Papa. È un concetto in qualche modo situato tra “comunità” e “sovranità”, proprio in quanto capace di aprire uno spazio di autonomia e di interferenza se non paritaria almeno elastica tra enti (corpi) situati in una rete istituzionalizzata di relazioni pubbliche. Cfr. D. Quaglioni, *Civilis Sapientia. Dottrine giuridiche e dottrine politiche fra Medioevo ed età moderna*, Rimini, Maggioli, 1989; A. Cavarero, *Il corpo politi-*

co come organismo, in «Filosofia politica», 7, 1993, 3, pp. 391-414; P. Costa, *Civitas, respublica, corpus. Immagini dell'ordine e dell'appartenza fra "antico" e "moderno"*, in G. Carillo (a cura di), *Unità e disunione della polis*, Roma-Avellino, Sellino Editore, 2007; A. Di Bello, *Ordine e Unità nel Medioevo: La rappresentanza dal Corpus Mysticum all'Universitas*, in «Esercizi Filosofici», 4, 2009, pp. 1-37.

⁸⁰ Blanco, *Le origini dello Stato moderno. Secoli XI-XVI*, cit.; Schiera, *Alle radici*, cit., p. 52: «Come è da tempo noto, il processo decisionale – in cui è consistita essenzialmente l’esperienza politica occidentale, nella combinazione instabile ma necessaria di comando e obbedienza – si è configurata concretamente, nel corso dell’età moderna, nelle due modalità basilari della “sovranità” e della “simbiotica”. Riferibili, dal punto di vista dottrinario, rispettivamente al pensiero di Bodin e di Altusio, quei due poli hanno concretamente posto in pratica le due istanze dell’efficienza e della partecipazione, entrambe fondamentali per il progetto laico di autogestione che caratterizza quel particolare “evento” politico che è finora stato l’uomo europeo moderno. La mia idea è che i due poli non possono che coesistere: cioè che nessuno dei due possa esistere senza l’altro». E aggiunse subito dopo (p. 53): «In particolare, facendo ricorso all’esperienza collaudata dei “corpi”, nella storia moderna, si potrebbe facilmente recuperare una ricchezza e una profondità di moduli “partecipativi” al processo decisionale, che si rivelerebbero della più grande importanza per la soluzione degli attuali problemi di gestione politica di società altamente massificate in senso democratico, ma anche tecnologicamente sempre più attrezzate sotto il profilo comunicativo».

⁸¹ Jean de La Fontaine, *Fables de La Fontaine*, Paris 1668, trad. it. di Emilio De Marchi (XIX sec.):

si tratta della decima Favola del primo Libro, quella del lupo e l’agnello: «La favola che segue è una lezione / che il forte ha sempre la miglior ragione...».

⁸² A cui ha fatto magistralmente ricorso Paolo Grossi, nella sua *Lectio*, p. 11, per giustificare il bel titolo “Società di società”, attribuendolo al giurista francese Jean-Etienne-Marie Portalis nel *Discours préliminaire* al progetto di Codice dell’anno IX.

⁸³ Sul tema è d’obbligo il rinvio a A. Pizzorno, *L’incompletezza dei sistemi*, in F. Rositi (a cura di), *Razionalità sociale e tecnologie della informazione*, vol. I, Milano, Edizioni di Comunità, 1973, pp. 163-227. Cfr. anche F. Raparelli, *Singularità e istituzioni. Antropologia e politica oltre l’individuo e lo stato*, Roma, Manifestolibri, 2022.

⁸⁴ J.-L. Nancy et al., *Après le sujet qui vient*, in «Cahiers Confrontation», 20, 1989; É. Balibar, *Citizen Subject: Foundations for Philosophical Anthropology*, New York, Fordham University Press, 2016; W. Montag, *Between subject and citizen. On Etienne Balibar’s Foundations for Philosophical Anthropology*, in «Radical Philosophy», 202, June 2018, pp. 39-46. Tema discusso anche in Schiera, *Città/din/anza*, cit.

⁸⁵ «The core of the concept is the idea of the interdependence of members of a self-identified and legitimate group who expect and are willing to help each other in need to some extent»: questa l’idea alla base dello studio di H. Hestermaier, *Eigenständigkeit und Homogenität in föderalen Systemen. Eine vergleichende Studie der deutschen, amerikanischen und europäischen föderalen Ordnung*, München, Mohr Siebeck, 2019.

⁸⁶ *Assolutismo giuridico e diritto privato* di Paolo Grossi.

⁸⁷ Mi sto riferendo a un saggio di Yves Gaudemet dedicato alla sussidiarietà: *Libres popops sur la subsidiarité, spécialement en Europe*, in *Mélanges Paul Amselek*, Bruxelles, Bruylant, 2005.

⁸⁸ Riferendosi alla sussidiarietà, più che all'autonomia (ma quella non è che una specificazione "sul territorio" di questa!), Gaudemet, *ivi*, p. 318, scrive: «Cette philosophie politique de la subsidiarité, sous des appellations et habillages diversés, est finalement un avatar, un rameau de la philosophie libérale opposée au totalitarisme du pouvoir. Selon elle, le pouvoir ne trouve aucune justification dans son existence propre ; il doit se justifier par sa nécessité et se construire précisément là (et seulement là) où il est réellement efficace». Egli cita anche una bella riflessione sulla legge 17.3.2003 che ha riscritto, in termini di sussidiarietà, l'art. 72 della Costituzione francese: J.B. Auby, *La loi constitutionnelle relative à la décentralisation*, in «Droit administratif», 2003, n. 7: «... elle devrait ... jouer le rôle d'une règle de subsidiarité dans la mesure où l'on peut penser qu'elle sera le plus souvent brandie pour revendiquer contre l'Etat : c'est donc bien, dans cette mesure, dans le sens du « bas » qu'elle devrait jouer». Infine Gaudemet ricorda – fin troppo benevolmente – che il diritto comunitario europeo aveva accolto (nel Trattato di Maastricht) il principio di sussidiarietà nella speranza di farne una regola costituzionale fondamentale della ripartizione di competenze fra gli Stati membri e le istanze comunitarie nell'Europa in costruzione.

⁸⁹ Per non parlare di *We*, l'opera di Evgenij Ivanovic Zamjatin scritta fra 1919 e 1921 e pubblicata in inglese nel 1924.

⁹⁰ M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Teil I, Kap. I, §12: «Autonomie bedeutet, daß nicht, wie bei Heteronomie, die Ordnung des Verbands durch Außenstehende gesetzt wird, sondern durch Verbandsgenossen kraft dieser ihrer Qualität (gleichviel wie sie im übrigen erfolgt)». Cfr. anche P. Schiera, *Max Weber e Otto Hintze: storia e sociologia o dottrina*

della ragion di Stato?, in G. Duso (a cura di), *Weber. Razionalità e politica*, Venezia, Arsenale Cooperativa Editrice, 1980, pp. 77-89; *Max Weber e la scienza giuridica tedesca dell'ottocento*, in «Sociologia del diritto», 1981, pp. 85-105; *La conception weberienne de la discipline et le thème de la "Lebensführung"*, in «Scienza & Politica», 8, 1993, pp. 73-91.

⁹¹ Jouin, *Le moment Gierke*, cit., proprio alla fine del capitolo "Traduire Genossenschaft" e poi all'inizio di quello successivo "Corporatisme, républicanisme, municipalisme": da segnalare anche il rimando – in chiave municipalista – al saggio di Gierke del 1909 sul *Freiherr vom Stein: Die Steinsche Städteordnung*.

⁹² Qualcosa nei pressi dell'invocazione di "emancipazione autonoma" di Cornelius Castoriadis, *Autonomie oder Barbarei*. (Ausgewählte Schriften Band 1), Lich/Hessen 2006; cfr. B. Bachofen, S. Elbaz, N. Poirier (eds.), *Cornelius Castoriadis, Reinventer l'autonomie*, Paris, Sandre, 2008; C. Menke, *Autonomie und Befreiung*, in «Deutsche Zeitschrift für Philosophie», 58, 2010, pp. 675-694, secondo cui «...The left Hegelian interpretation of Hegel's theory of *Sittlichkeit* has shown that the claim of the concept of autonomy to establish an internal connection between normativity and freedom can only be carried out, if the subject of autonomy is defined by its participation in social practices». Cfr. Anche E. Profumi, *L'autonomia possibile. Introduzione a Castoriadis*, Milano, Mondadori, 2010. Sull'impiego del concetto di *Corporation* da parte di Hegel, richiamo ancora il saggio di Cafagna, *Die Garantie*, cit.

⁹³ Dilcher, Quaglioni (a cura di), *Gli inizi del diritto pubblico*, cit., vol. III: *Verso la costruzione del diritto pubblico tra medioevo e modernità*, Bologna, il Mulino, 2011 (Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento, Contributi, 25): Cfr. P. Schiera, *Intervento*

alla "Tavola rotonda" di chiusura del "Colloquio", p. 838: «...sono portato a credere che proprio l'esito finale della "Scuola storica", nella sua transizione al cosiddetto "Metodo giuridico" in una prospettiva di "definitiva" scientificizzazione del pensiero giuridico, sia in parte responsabile dell'estinguersi della fenomenale capacità creativa che il *ius publicum europaeum* era riuscito ad esercitare... La dinamica "bisogni-misure" è stata il motore del *ius publicum europaeum* per molti secoli, nel lungo viaggio grazie al quale si è passati dall'idea di un Diritto esistente prima e a prescindere dall'esistenza dello Stato fino alla convinzione "positivistica" di poter umanamente creare, grazie alla Scienza appunto, un Diritto del tutto autoreferente, mediante il ricorso al celebrato metodo giuridico, da una parte, o all'esaltazione, falsamente politologica, della decisione come risposta a un diuturno stato di emergenza».

⁹⁴ U. Beck, *Neuermessung der Ungleichheit*, Berlin, Suhrkamp, 2008; relazione di apertura al convegno dei sociologi *Unsichere Zeiten* del 6. ottobre 2008 a Jena.

⁹⁵ Riferimento primario è il Premio Nobel per l'economia (2009) Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990. Ben prima però, ad esempio, Durkheim aveva distinto fra solidarietà "meccanica" (pubblica) e "organica" (comune): M. Ricciardi, *La forza della società. Disciplina, morale e governo in Emile Durkheim*, in Blanco (a cura di), *Dottrine e istituzioni*, cit., p. 187; ma soprattutto, Ricciardi, *La società come ordine*, cit.

⁹⁶ R. Esposito (*Communitas. Origine e destino della comunità*, Torino, Einaudi, 1998; *Immunitas. Protezione e negazione della vita*, Torino, Einaudi, 2002) ha messo in luce la dimensione intrinsecamente "normativa" del concetto di comunità: quest'ultima deriva da

cum-munus e significa "detenere congiuntamente un *munus*", in contrapposizione a *immunitas*..., mantenendo però la dinamica reciproca delle due condizioni.

⁹⁷ Vorrei riprodurre – perché verrà ancora buona fra poco – la definizione di *Securitas* scritta nel cartiglio che la riguarda, all'interno dell'affresco: "Senza paura ogn'uom franco camini / e lavorando semini ciascuno / mentre che tal comune / manterrà questa donna in signoria / ch'è alevata arei ogni balia".

⁹⁸ Nonostante il mio disaccordo di fondo sull'interpretazione complessiva, vorrei richiamare il bel titolo dell'opera di Chiara Frugoni, *Paradiso vista Inferno. Buon Governo e Tirannide nel medioevo di Ambrogio Lorenzetti*, Bologna, il Mulino, 2019, dove il ruolo centrale è assegnato alla innominata Giustizia, la quale nel primo quadrante regna sovrana, nel secondo manca, perché ridotta in schiavitù (come la Pace). In senso diverso però, già da prima: Schiera, *Il Buongoverno "melancolico"*, cit. e *Nota su nota*, cit.

⁹⁹ *Codice di Napoleone il Grande pel Regno d'Italia*, Milano, dalla Reale Stamperia MDCCCVI.

¹⁰⁰ Cfr. M. Surdi, *Lo spettro di Blanco: una nota a Ugo Mattei*, in «Scienza & Politica», 24, 2012, n. 46, pp. 69-75: «Quello che però qui ci interessa è verificare le conseguenze del logoramento del dualismo beni-servizi sul rapporto amministrazione-costituzione, o meglio, sul rapporto fra il diritto amministrativo della modernità e la costituzione, classicamente intesa come fonte della separazione dei poteri. La perdita di effettività della norma costituzionale, in altre parole, è direttamente proporzionale all'obsolescenza del monopolio amministrativo statale». Il lavoro di Ugo Mattei a cui si riferisce Surdi era: *Proprietà (nuove forme di)*, in *Enciclopedia del diritto. Annali V*, Milano 2012. Da *Wikipedia*: «L'administration française a pris l'essentiel de sa

forme contemporaine lors de la Révolution et du Premier Empire» ottobre 2023.

¹⁰¹ P. Schiera, *La comune storia europea del diritto amministrativo e della sua scienza*, in S. Cassese, P. Schiera, A. von Bogdandy, *Lo Stato e il suo diritto*, Bologna, il Mulino, 2013, pp. 51-95.

¹⁰² Lacchè, *La libertà*, cit., in particolare "Epilogo. «La Libertà che guida il Popolo» trova infine il suo posto", pp. 195 ss.

¹⁰³ P. Schiera, *Il laboratorio borghese. Scienza e politica nella Germania dell'Ottocento*, Bologna, il Mulino, 1987; *Max Weber e la Scienza Tedesca. Con alcune considerazioni sull'organizzazione degli studi in Germania dalla fondazione dell'Università di Berlino alla prima guerra mondiale*, in B. de Gerloni (a cura di), *Problemi e metodi della storiografia tedesca contemporanea*, Torino, Einaudi, 1996, pp. 113-130; G. Blanco, *Stato e funzionari nella Francia del Settecento: gli "Ingénieurs des Ponts et Chaussées"*, Bologna, il Mulino, 1991.

¹⁰⁴ Rapini, *Social History*, cit.

¹⁰⁵ C. Latini, *Governare l'emergenza. Delega legislativa e pieni poteri in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2005.

¹⁰⁶ E. Denninger, *Menschenrechte und Grundgesetz*, Weinheim, Beltz Athenäum, 1994, che consta di due saggi, entrambi molto significativi nell'ottica da me anche utilizzata: *Vielfalt, Sicherheit und Solidarität: Ein neues Paradigma für Verfassungsgebung und Menschenrechtsentwicklung?* e *Menschenrechte zwischen Universalitätsanspruch und staatlicher Souveränität*.

¹⁰⁷ Scrive Andrea Mubi Brighenti, citato alla nota seguente: «In recent years, the issue of "the common" (in its various facets of "the common world", "the common heritage", "the commons", "the creative commons" etc.) is being increasingly explored by social theorists. In 2009, the conferring of the Nobel prize for economics to Elinor Ostrom's (*Governing the Commons*, cit.) has certainly con-

tributed to draw attention on the issue of the common goods, or common-pool resources, as a viable alternative model to market and the state».

¹⁰⁸ Cfr. A.M. Brighenti, *The public and the common: Some approximations of their contemporary articulation*, in «Critical Inquiry», 42, 2016, pp. 306-328; ma anche *The Social Life of Measures: Conceptualizing Measure-Value Environments*, in «Theory, Culture & Society», 35, 2017.

¹⁰⁹ È ancora Brighenti a notare che «...Antonio Negri and his collaborators (A. Negri, J. Revel, *Inventer le commun des hommes*, in «Multitudes», n. 31 (Winter 2008) pp. 5-10; M. Hardt, A. Negri, *Commonwealth*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2009) «have advocated a veritable overcoming of the dimension of publicity by the dimension of commonality, on the basis of the argument that only commonality could give shape to a truly liberating and emancipating dimension of coexistence».

¹¹⁰ Per Brighenti «... While publicity, as we have just seen, is meaningfully tied to exteriority, in-between-ness and fragmentation, commonality seems to entail the qualities of interiority and continuity. According to Turner (V. Turner, *Il processo rituale. Struttura e anti-struttura*, 1969, Brescia, Morcelliana, 1972) ... *communitas* is thus a way to cope with the inevitable contradictions, asymmetries and anomalies generated by the social structure. Simultaneously and for the same reason, the manifestations of *communitas* are also perceived by the agents of public power as dangerous and potentially anarchical».

¹¹¹ U. Mattei, in «Enciclopedia del diritto», *Annali V*, 2012, su cui si sofferma a lungo anche Surdi, *Lo spettro di Blanco*, cit.

¹¹² Questa linea logica è sostenuta da Surdi, *Lo spettro di Blanco*, cit., pp. 69-70.

¹¹³ Ivi, p. 72.

¹¹⁴ Grossi, *Un diritto*, cit. p. 282.

- ¹¹⁵ P. Schiera, *Dal costituzionalismo sincronico a quello diacronico: la via amministrativa*, in «Giornale di storia costituzionale», 32, 2016, II, pp. 89-99.
- ¹¹⁶ Schiera, *La comune storia*, cit.; ma anche *El constitucionalismo como discurso politico*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, 2012; M. Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, 4 voll., München, C. H. Beck, 1988-2012.
- ¹¹⁷ Schiera, *Le autonomie* cit., p. 9.
- ¹¹⁸ P. Schiera, V. Marchetti, *Schema di classificazione di una "biblioteca per l'autonomia"*, in «Amministrare», 21, 1991, p. 378.
- ¹¹⁹ Ecco la bella espressione di G. Berti, *Educare alla politica attraverso l'amministrazione*, in «Amministrare», 21, 1991, p. 401: «... l'amministrazione ha bisogno di autonomia, essa anzi vorrebbe incarnare l'autonomia rispetto al mondo dell'accetramento politico... Amministrazione ed autonomia: l'amministrazione rispetto alla politica è concretezza, è il servire per soddisfare dei bisogni concreti... Quello che si fa, lo si fa per soddisfare dei bisogni, delle esigenze concrete che sono messe avanti dal fluire della società in tutte le sue dimensioni o articolazioni».
- ¹²⁰ Che è anche il titolo di uno dei suoi ultimi scritti: *Il nuovo cittadino* (1994), in F. Benvenuti, *Scritti giuridici*, 5 voll., I: *Monografie e manuali*, Milano, Vit e Pensiero, 2006, pp. 869-966 (che potrebbe aver aperto la strada anche all'espressione ruffillesca di «cittadino come arbitro»).
- ¹²¹ V. Domenichelli, *Rileggendo Benvenuti: l'attualità del pensiero di un maestro nel volume di Ettore Rotelli*, in «Amministrare», 42, 2012, pp. 7-17. Ma cfr. anche e soprattutto: F. Benvenuti, *Amministrazione pubblica. Autonomie locali. Scritti degli anni dell'ISAP*, a cura di E. Rotelli, Milano, ISAP, 2010, con l'imponente Introduzione dello stesso Rotelli dal titolo impegnativo *Per una storiografia della scienza di Feliciano Benvenuti*, pp. 13-140.
- ¹²² Più che "arbitro", direi io, in lieve polemica col mio caro amico Roberto Ruffilli, a cui certamente devo grande parte del mio interesse per il fenomeno della pubblica amministrazione. Più in generale, mi pare che il richiamo di Benvenuti serva a ricordare che – come io sempre più fortemente ritengo – il punto cruciale, il baricentro della politica, com'è stata inventata in occidente, sia il problema della legittimazione del potere.
- ¹²³ Sto citando da L. Duguit, *Soberania y libertad. Lecciones dadas en la Universidad de Columbia (New-York)*, traduzione y prologo por Jose G. Acuna, Madrid, Francisco Beltrán, 1924, p. 70. (Cfr. *Souveraineté et liberté, leçons faites à l'Université de Columbia, New-York, 1920-1921*, Paris, La Mémoire du Droit, 2002).
- ¹²⁴ P. Napoli, *Il deposito. Genealogia di un archetipo amministrativo, in Il culto del capitale. Walter Benjamin, capitalismo e religione*, a cura di Plures, Macerata, Quodlibet, 2014, pp. 107-124. Ma è necessario anche tornare alla conclusione di Berti, *Educare*, cit., p. 405: «Questo mi pare che possa essere il senso dell'educazione o dell'educare alla politica attraverso l'amministrazione, perché l'amministrazione diventa politica, per se stessa e per i suoi funzionari, quando sia espressione della società. Il rapporto con la politica diventa invece formale e falso se l'amministrazione viene fatta solo dipendere da centrali politiche o da centrali istituzionali».
- ¹²⁵ Si tratta di un tema su cui da tempo ho in corso una corrispondenza particolare con Bepi Duso: cfr. G. Duso, *Ripensare la politica: l'amministrazione e la categoria del governo*, in Cioli, Ricciardi (eds.), *Tra melancolia e disciplina*, cit., pp. 393-425.
- ¹²⁶ Ma ancora merita un richiamo Duguit: «En estas condiciones, el concepto individualista de la libertad debía tender a desaparecer, para dejar sitio a lo que llamo concepto solidarista... el concepto solidarista esta hoy en preferente lugar y aspira mas y mas a reemplazar al concepto individualista»: Duguit, *Soberania* cit., pp. 219-220).
- ¹²⁷ Schiera, *Misura per misura. Dalla global polity al buon governo e ritorno*, in «Scienza & Politica», Deposito n. 1, 2015, pp. 480. Ma già prima: *La misura del ben comune*, Macerata, eum, 2010, pp. 62; *Misura*, Trento, professional-dreamers, 2011, pp. 32, <http://www.professionaldreamers.net/?p=2447> ottobre 2023; *Dal potere legale ai poteri globali. Legittimità e misura in politica*, in «Quaderni di Scienza & Politica», 1, 2013, pp. 132, <http://scienzaepolitica.unibo.it/pages/view/supplement> ottobre 2023.
- ¹²⁸ C. De Pascale, *Giustizia*, Bologna, il Mulino, 2010; E. Balibar, S. Mezzadra, R. Samaddar (eds.), *Borders of Justice*, Philadelphia, Temple University Press, 2013.
- ¹²⁹ P. Costa, *Jurisdiction. Semantica del potere politico nella pubblicistica medievale (1100-1433)*, Milano, Giuffrè, 1969.
- ¹³⁰ F. Todescan, *Diritto e realtà. Storia e teoria della fictio iuris*, Padova, Cedam, 1979.
- ¹³¹ W. Brown, *La politica fuori dalla storia*. Prefazione e cura di P. Rudan, Roma-Bari, Laterza, 2012.
- ¹³² Era la fine della *Preface di Human Rights and Empire. The Political Philosophy of Cosmopolitanism*, Abingdon-New York, Routledge-Cavendish, 2007, presentato in abstract come «... a comprehensive historical and theoretical examination of the discourse and practice of human rights. Using examples from recent moral foreign policies in Iraq, Rwanda and Kosovo, Douzinas radically argues that the defensive and emancipatory role of human rights will come to an end if we do not re-invent their utopian ideal».
- ¹³³ Così la spiega F. Cortese, *La dimensione stellare della cosa pubblica*, in «Amministrare», 42, 2012, p. 30.
- ¹³⁴ F. Benvenuti, *Nuovo Stato e cri-*

si delle scienze politiche, 1994, in Benvenuti, *Amministrazione*, cit., p. 625 ss.

¹³⁵ Ivi, p. 628.

¹³⁶ Su tutti, ovviamente, Santi Romano, *L'ordinamento giuridico. Studi sul concetto, le fonti e i caratteri del diritto*, Pisa, Enrico Spoerri e Tip. Mariotti, 1918; *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, Giuffrè, 1947. Cfr. N. Bobbio, *Teoria e ideologia nella dottrina di Santi Romano*, in *Dalla struttura alla funzione*, Milano, Edizioni di Comunità, 1977; F. De Vanna, *L'ordinamento giuridico di Santi Romano e il pluralismo oltre l'orizzonte dello Stato: alcuni percorsi interpretativi*, in «*Jura Gentium*», 15, 2018, pp. 37-56.

¹³⁷ C. Hess, E. Ostrom, *Understanding Knowledge as a commons*, Cambridge, MIT Press, 2007.

¹³⁸ Benvenuti, *Nuovo Stato*, cit., p. 652, che chiude il saggio citando l'invettiva di Luca 11. 52: «Guai a voi, dottori della Legge, perché avete tolto la chiave della conoscenza, voi stessi non siete entrati e l'avete impedito a quelli che entravano».

¹³⁹ Mi riferisco a S. Natoli, *La verità in gioco. Scritti su Foucault*, Milano, Feltrinelli, 2005. Cfr. anche P. Cappellini, *Der unheimliche Feind. Melancholia politica, terrore, diritto: il nemico totale come figura dell' "Inverted Totalitarianism"*, in M. Meccarelli, P. Palchetti, C. Sotis (a cura di), *Le regole dell'eccezione. Un dialogo interdisciplinare a partire dalla questione del terrorismo*, Macerata, eum, 2010, pp. 41-101, ma in particolare p. 44 nota 7.