

**PARTITI, ASSOCIAZIONI DI INTERESSI E PRIMATO  
DELL'AMMINISTRAZIONE NEL PENSIERO POLITICO TEDE-  
SCO TRA LA META DELL'OTTOCENTO E LA PRIMA GUERRA  
MONDIALE<sup>\*1</sup>**

*Sergio Amato (Università di Siena)*

*Premessa*

Nel suo importante «schizzo frammentario» del 1965 *Über einige Grundzüge der deutschen Parteigeschichte* dai primi decenni dell'Ottocento fino al 1918, Thomas Nipperdey tratteggiava efficacemente la caratteristica «Polarisierung von Ideen- und Realpolitik», la sterile oscillazione dei partiti tedeschi tra due estremi non mediati: il «dottrinarismo» astratto delle loro contrapposte *Weltanschauungen* filosofico-religiose e ideologico-politiche, ed il loro «adeguamento» (*Anpassung*) di basso profilo<sup>2</sup> agli interessi del loro determinato «milieu social-morale» — per riprendere in una nota formulazione di M. Rainer Lepsius<sup>3</sup> — e al sistema di potere dominante. Fin dalla loro formazione iniziale legata alla cultura romantica, i partiti tedeschi tendono a configurarsi come comunità di fede pretendenti l'universalità e scarsamente tolleranti verso il pluralismo, come «partiti della verità» (l'espressione è di Theodor Schieder<sup>4</sup>) — sul modello dei gruppi filosofici della «destra» e della «sinistra» hegeliana — in lotta contro l'errore, come depositari di pretese leggi di tendenza necessarie dello sviluppo storico, piuttosto che come moderni partiti parlamentari con un programma e un seguito di massa, capaci di comprovare anche attraverso la disponibilità ad alleanze e a compromessi con altri partiti la loro maturità ad assumere la direzione politica dello Stato<sup>5</sup>. Tali limiti *soggettivi* dei partiti tedeschi sono,

1. \* Il presente contributo è parte di una più ampia ricerca finanziata dalla fondazione «Alexander von Humboldt» di Bonn e condotta presso l'*Istitut für Neuere Geschichte* di Monaco di Baviera sotto la direzione del Prof. Gerhard A. Ritter.

2. T. NIPPERDEY, *Über einige Grundzüge der deutschen Parteigeschichte*, in *Festschrift für Hans Carl Nipperdey zum 70. Geburtstag 21. Januar 1965*, hrsg. V. R. Dietz u. h. Hübner, München-Berlin, 1965, vol. II, pp. 815-841, qui in particolare pp. 815-817ss. La traduz. ital. di una versione del 1973 con aggiunte e modifiche dell'A., *Lineamenti di storia dei partiti nella Germania del XIX secolo*, è in *L'origine dei partiti nell'Europa contemporanea 1870-1914*, a cura di M. Brigaglia, Bologna, 1985, pp. 187-218.

insieme, il risultato e il momento con-determinante di un contesto storico-costituzionale *oggettivo* informato dal ‘principio monarchico’ — in quanto contrapposto, secondo la lezione di Otto Hintze del 1911, al «principio parlamentare»<sup>6</sup> — e caratterizzato dalla loro esclusione dalla responsabilità e dal controllo del governo.

Può essere, pertanto, interessante esaminare in che misura l’astratta di-varicazione di ‘principi’ e ‘interessi’, e la connessa perdita di progettualità e incidenza politico-costituzionale dei partiti tedeschi<sup>7</sup> emergano già nelle teorie politiche di Robert von Mohl da un lato, e del suo successore nel 1861 alla cattedra di diritto pubblico dell’Università di Heidelberg Johann

3. M. RAINER LEPSIUS, *Parteiensystem und Sozialstruktur. Zum Problem der Demokratisierung der deutschen Gesellschaft*, in *Wirtschaft, Geschichte und Wirtschaftsgeschichte. Festschrift zum 65 Geburtstag von Friedrich Luitge*, hrsg. v. W. Abel et al., Stuttgart, 1966, pp. 371-393. Per la discussione della fortunata tesi interpretativa di M. Rainer Lepsius nella letteratura storiografica sui partiti tedeschi, cfr. G. ELEY, *Deutscher Sonderweg und englisches Vorbild*, in G. ELEY, D. BLACKBOURN, *Mythen deutscher Geschichtsschreibung. Die gescheiterte bürgerliche Revolution von 1948*, Frankfurt/M., 1980, p. 20s.; J. J. SHEEHAN, *Klasse und Partei im Kaiserreich. Einige Gedanken zur Sozialgeschichte der deutschen Politik*, in *Innenpolitische Probleme des Bismarck-Reiches*, hrsg. v. O. Pflanze unter Mitarbeit v. E. Müller-Luckner, München-Wien, 1983, pp. 1-24, in particolare p. 21; D. BLACKBOURN, *Die Zentrumspartei und die deutschen Katholiken während des Kulturkampfes und danach*, in *Innenpolitische Probleme*, cit., pp. 7394, in particolare pp. 75ss.; W. LOTH, *Katholiken im Kaiserreich. Der Politische Katholizismus in der Krise des Wilhelminischen Deutschen Reichs*, Duesseldorf, 1984, p. 3Ss.; G. A. RITTER, *Die deutschen Parteien 1830-1914. Parteien und Gesellschaft im konstitutionellen Regierungssystem*, Göttingen, 1965, pp. 49-51.

4. Del quale occorre ricordare il pionieristico studio *Die Theorie der Parteien im älteren deutschen Liberalismus*, in *Aus Geschichte und Politik. Festschrift zum 70. Geburtstag von Ludwig Bergsträßer*, Düsseldorf, 1954, pp. 183-197, riprodotto in T. SCIREDER, *Staat und Gesellschaft im Wandel unserer Zeit*, München, 1970, pp. 110-132.

5. Questi aspetti sono stati sviluppati e approfonditi dai noti studi di G. A. RITTER (Hrsg.), *Deutsche Parteien vor 1918*, Köln, 1973; ID., *Die deutschen Parteien 1830-1914*, cit.; ID., *Der Übergang zum Interventions- und Wohlfahrtsstaat und dessen Auswirkungen auf Parteien und Parlamente im deutschen Kaiserreich*, in *Geschichte als Aufgabe. Festschrift für Otto Büsch zu seinem 60. Geburtstag*, hrsg. v. W. Treu, Berlin, 1988, pp. 437-459; cfr. infra le note 66, 78 e 152.

6. O. HINTZE, *Das monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung* in «Preussische Jahrbücher», CXLIV (1911), pp. 381-412, riprodotto in ID., *Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte*, hrsg. v. G. Östreich mit einer Einleitung v. F. Hartung, Göttingen, 1962, vol. 11 e pp. 359ss., tr. it. *Il principio monarchico e il regime costituzionale*, in ID., *Stato e società*, a cura di P. Schiera, Bologna, 1980, pp. 27ss. cfr. infra le note 154 e segg.

Kaspar Bluntschli dall’altro. In questi due pensatori politici culmina, infatti, la riflessione dei due principali indirizzi del liberalismo del Nachmärz sul partito, di quel liberalismo tedesco che nella sua lunga gestazione *vormärzlich* aveva fortemente insistito sui legami storico-organici interni di «monarchia» (*Königtum*) e «libertà del popolo» caratteristici della tradizione costituzionale nazionale tedesca, ed enfatizzati dall’indirizzo germanista in alternativa alla corrente illuministico-razionalistica del liberalismo radicale, incentrata sul «concetto individualistico» di «libertà», e all’emergente dualismo di Stato e società<sup>8</sup>.

*Robert von Mohl*

Nel primo volume della sua *Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften* del 1855, Mohl riconosceva l’esistenza di una sfera intermedia autonoma tra l’individuo e lo Stato, di un insieme di «cerchie di vita» (*Lebenskreisen*) costituito da quelle molteplici «consociazioni» (*Genossenschaften*) tra i singoli che formano la «società civile» (*bürgerliche Gesellschaft*) con le sue interne differenziazioni e stratificazioni<sup>9</sup>. Tali consociazioni e le loro dinamiche, pur non essendo esplicabili in base alle categorie meramente individualistiche del diritto privato, ma costituendo anzi — l’oggetto specifico di una nuo-

7. Il peso progressivamente minore attribuito dai partiti tedeschi alle questioni politico-costituzionali generali è documentato da D. GROSSER, *Vom monarchischen Konstitutionalismus zur parlamentarischen Demokratie. Die Verfassungspolitik der deutschen Parteien im letzten Jahrzehnt des Kaiserreiches*, Den Haag, 1970, per i socialdemocratici (pp. 33ss., 39ss., 49ss., 55-60, 86-87; ma sull’argomento occorre menzionare la dissertazione di E. KIRSCH, *Die Verfassungsideen der deutschen Sozialdemokratie*, Mainz, 1957, e, soprattutto, il più recente studio di P. STEINBACH, *Sozialdemokratie und Verfassungsverständnis. Zur Ausbildung einer liberaldemokratischen Verfassungskonzeption in der Sozialdemokratie seit der Mitte des 19. Jahrhunderts*, Opladen, 1983, (pp. 11-39), per la sinistra liberale (pp. 60-69, 86-87), i nazionalliberali (pp. 72-75ss., 86), il Zentrum cattolico (pp. 75-81, 86) e i conservatori (pp. 81-86).

8. E. — W. BÖCKENFÖRDE, *Die deutsche verfassungsgeschichtliche Forschung im 19. Jahrhundert. Zeitgebundene Fragestellungen und Zeitbilder*, Berlin, 1961, in particolare le pp. 74-98, riprodotte in forma rielaborata con il titolo *Die Einheit von nationaler und konstitutioneller politischer Bewegung im deutschen Frühliberalismus, in Moderne deutsche Verfassungsgeschichte (1815-1918)*, hrsg. v. E. -W. Böckenförde unter Mitarbeit v. R. Wahl, Köln, 1972 (2<sup>a</sup> ed. ampliata 1981), 27-39; per la prevalenza dell’«organischer Liberalismus» sul «Liberalismus der Aufklärung», cfr. E. -W. BÖCKENFÖRDE, *Die deutsche verfassungsgeschichtliche Forschung*, cit., tr. it. a cura di P. Schiera *La storiografia costituzionale tedesca nel secolo decimonono. Problematica e modelli dell’epoca* Milano, 1970, pp. 111ss., 116-117ss., 128-129ss., 211 ss.

va, autonoma «scienza della società (*Wissenschaft der Gesellschaft*) da fondare e sviluppare»<sup>10</sup>, dovevano essere, tuttavia, mantenute «completamente separate» dalla sfera propriamente pubblica e dalla «elaborazione scientifica» sullo «Stato»<sup>11</sup>. Mohl teneva ferma, infatti, la convinzione che «lo Stato è la realizzazione dell'idea dell'unità nel popolo», e che «le sue istituzioni, che si estendono sull'intera vita del popolo, costituiscono le manifestazioni esterne e gli organi di tale idea». Pertanto, egli escludeva che potessero essere ricondotte alla sua «cerchia di vita» quelle «consociazioni di interessi» (*Interessen-genossenschaften*) «durature», «estese», «potenti», fossero esse di ceto, «che traggono la loro origine dalle relazioni con il lavoro e con la proprietà» — «le consociazioni dei *lavoratori*, degli *imprenditori*, dei *capitalisti* (...) della grande proprietà fondiaria» ecc. — o confessionali, «che traggono origine dal fatto di riconoscersi nella medesima religione»<sup>12</sup>. Attraverso tale diffusa «comunanza (...) degli interessi» — egli argomentava — «un elemento completamente nuovo è intervenuto nella vita pubblica, in massima parte funesto (*unselig*)» e, in ogni caso, «del tutto indipendente dalla forma-Stato (*Staatsform*)»<sup>13</sup>, poiché «tali consociazioni originate da interessi particolari (...) hanno sempre per oggetto unicamente uno scopo di vita frammentario»<sup>14</sup>. I partiti politici, invece, — come Mohl precisava nella sua *Encyklopädie der Staatswissenschaften* del 1859 — erano da concepirsi non come espressioni di interessi e valori della ‘società’ ma come ‘partiti dello Stato’:

---

<sup>9.</sup> R. VON MOHL, *Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften*. In *Monographien dargestellt*, vol. 1, Erlangen, 1855, 69-70, 88ss., ove l'A. riprende ed amplia argomentazioni già sviluppate nel saggio su *Gesellschafts-Wissenschaften und Staats-Wissenschaften*, in «Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft» (da lui fondata nel 1845), VII (1851), pp. 3-71.

<sup>10.</sup> R. VON MOHL, *Die Geschichte und Literatur*, cit. 1, p. 71: «È sorto, ora, un nuovo grande compito. Si tratta di fondare e sviluppare la scienza della società (*die Wissenschaft der Gesellschaft*), ma anche di fissare i suoi limiti nei confronti della scienza dello Stato (*die Staatswissenschaft*)». Cfr. M. FIORAVANTI, *Giuristi e costituzione politica nell'Ottocento tedesco*, Milano, 1979, pp. 169-171.

<sup>11.</sup> R. VON MOHL, *Die Geschichte und Literatur*, cit., 1, p. 104, ove è detto testualmente: «Proprio perché lo Stato è una cerchia di vita completamente separata dalla società, anche la sua elaborazione scientifica e il suo sistema rimane impregiudicato».

<sup>12.</sup> R. VON MOHL, op. cit., pp. 99-100, 96-97ss. (le sottolineature nei passi citati tra virgolette sono, come sempre, dell'A.).

<sup>13.</sup> R. VON MOHL, op. cit., 1, p. 96.

<sup>14.</sup> R. VON MOHL, op. cit., 1, p. 100.

«(...) Un partito statuale (*eine staatliche Partei*) è la collettività di coloro i quali imprimono al potere statale una direzione determinata procedente dalla convinzione di una necessità giuridica, morale o politica, e stabiliscono certe istituzioni e condizioni statali (...)»<sup>15</sup>. Sotto tale profilo, il sistema di governo parlamentare su base bipartitica rispondeva, in Inghilterra, alla purezza del concetto liberale di «Stato di diritto» (*Rechtsstaat*), poiché garantiva — secondo Mohl — l’unità nazionale, la stabilità governativa e l’imparzialità dell’amministrazione. Il modello parlamentare inglese gli appariva, però, inapplicabile alla Germania<sup>16</sup>, data la diffusa ‘frammentazione’ (*Zersplitterung*) e conflittualità dei raggruppamenti politici tedeschi, già sperimentata negli eventi del ‘48. Nel secondo volume del suo *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik* del 1862, Mohl sottolineava soprattutto il duplice pericolo costituito da un «partito cattolico», «che non si basa su un fondamento *statale*, bensì religioso»<sup>17</sup>, e dalla «rozzezza del partito democratico», che è composto «essenzialmente dai soli strati inferiori del popolo»<sup>18</sup>. Tale pericolo sarebbe stato potentemente aggravato in caso di suffragio universale, poi effettivamente introdotto da Bismarck nella Confederazione tedesca settentrionale del 1867:

<sup>15.</sup> R. VON MOHL, *Encyklopädie der Staatswissenschaften*, Tübingen, 1859, p. 151.

<sup>16.</sup> Sul significato della proposta del governo parlamentare in Mohl rinvio alle interpretazioni più restrittive di A. BARK, *Robert von Mohl*, in M. SATTLER (Hrsg.), *Staat und Recht. Die Deutsche Staatslehre im 19. und 20. Jahrhundert*, München, 1972, pp. 22-43, e di H. BOLDT, *Deutsche Staatslehre im Vormärz*, Düsseldorf, 1973, pp. 233-261, che ne sottolineano gli aspetti di continuità con la tradizione monarchica prussiana, e alla diversa lettura di E. ANGERMANN, *Robert von Mohl (1799-1875). Leben und Werk eines altliberalen Staatsgelehrten* Neuwied a.R.- Berlin, 1962, pp. 408ss., che ne richiama le aperture liberaldemocratiche. Le difficoltà di applicare all’Europa continentale e in particolare alla Germania il modello costituzionale di tipo inglese erano state variamente sottolineate da esponenti del liberalismo moderato «realpolitisch» prussiano degli anni ‘50 come LUDWING AUGUST VON ROCHAU, *Grundsätze der Realpolitik. Angewendet auf die staatlichen Zustände Deutschlands*, Stuttgart, 1853 (2<sup>a</sup> parte 1868), pp. 123-126ss.; cfr. l’introduzione di Hans-Ulrich Wehler alla ristampa da lui curata, Frankfurt/M.-Berlin-Wien, 1972, e I. CERVELLI, *Realismo politico e liberalismo moderato in Prussia negli anni del decollo*, in *Il liberalismo in Italia e in Germania dalla rivoluzione del ‘48 alla prima guerra mondiale*, a cura di R. Lill e di N. Matteucci, Bologna, 1980, pp.176ss.; ID., *Liberalismo e conservatorismo in Prussia 1850-1858*, Bologna, 1983, pp. 10-11, 377-389.

<sup>17.</sup> R. VON MOHL, *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*, vol-II, Tübingen, 1862, riprodotto in ID., *Politische Schriften. Eine Auswahl*, I, hrsg. v. K. von Beyme, Köln-Opladen, 1966, pp. 258ss.

<sup>18.</sup> R. VON MOHL, op. cit., pp. 254-255ss.

«Il suffragio universale, diretto e segreto, quale è stato tutto ad un tratto catapultato in Germania, appartiene chiaramente alle istituzioni statali più incongruenti del nostro tempo (...)»<sup>19</sup>.

Di qui l'ipotesi assai poco pluralistica e tollerante, ventilata da Mohl all'indomani dell'unificazione nazionale del 1871, di «riunire tutti gli amici del Reich (*Reichsfreunde*) in un grande partito (*zu einer grossen Partei*) ed assicurare loro, per tale via, una maggioranza schiacciante e sicura», in modo da «togliere agli avversari qualsiasi speranza di vittoria» futura<sup>20</sup>. Come si vede, esiste un preciso punto di passaggio, che non può essere trascurato, tra un certo pensiero politico liberale moderato della seconda metà dell'Ottocento ed alcune teorizzazioni successive del «partito unico». In ogni caso, la *Staatslehre* di Mohl, ipostatizzando l'ideale dell'«unità» e dalla «stabilità» dello Stato di diritto nazionale sovrano, escludeva dal sistema costituzionale i settori popolari più ampi: da un lato, quelli egemonizzati dalle forze clericali che anteponevano alla fedeltà allo Stato nazionale l'obbedienza al pontefice romano e un'ideologia oscurantista e reazionaria, dall'altro, il «quarto stato» (*vierter Stand*) dei lavoratori e degli strati sociali inferiori delle città, entrambi giudicati privi dei requisiti intellettuali necessari al ragionamento politico. Risuona, nelle argomentazioni del giurista tedesco, il tipico rimpianto liberale per il tramonto dell'«opinione pubblica» tradizionale, intesa come ristretta cerchia colta capace di critica, ed il timore della possibile manipolazione di masse popolari incolte, superstiziose e facilmente eccitabili ad opera di demagoghi sobillatori di 'basse' passioni.

Come è stato convincentemente sottolineato, Mohl era chiaramente consapevole della distinzione tra Stato e società civile e dell'interna frammentazione di quest'ultima; affermando l'esigenza di indagarne le strutture interne e i movimenti effettivi, egli analogamente a Lorenz von Stein — avvertiva l'insufficienza del modello dell'automatica regolazione e reciproca compensazione delle spinte individuali, e si dichiarava fautore di una razionale riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato in funzione del suo intervento sussidiario e complementare, *non* preponderante o sostitutivo dell'iniziativa dei singoli, al fine di rimuovere quegli ostacoli alla piena e autonoma realizzazione del loro benessere e della loro libertà, che essi stessi non erano in grado di superare con il solo mezzo delle loro forze pri-

<sup>19.</sup> R. VON MOHL, *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*, vol. III, Tübingen, 1869, pp. 715ss., in ID., *Politische Schriften*, cit., pp. 265ss.

<sup>20.</sup> R. VON MOHL, *Lebenserinnerungen* (pubblicate postume: l'A. era morto nel 1875 a Berlino), vol. 11, Stuttgart-Leipzig, 1902, p. 171-172.

vate<sup>21</sup>. Pertanto, dall'ottica *meno* statalistica con cui guardava alla dinamica sociale, egli rifiutava anche la nozione hegeliana di società civile<sup>22</sup>, e manteneva rigorosamente separati ‘Stato’ e ‘società’, ‘scienza dello Stato’ e ‘scienza della società. Per tale via, però, egli finiva — paradossalmente — per trovare, proprio sul cruciale nodo della definizione e del ruolo dei partiti politici, un significativo punto di convergenza con l'indirizzo organicistico prevalente nel movimento nazionale e costituzionale del *Vormärz* e perdurante nel liberalismo moderato del *Nachmärz*. Le conclusioni delle sue argomentazioni, infatti, convalidando la tesi secondo cui solo il liberalismo moderato poteva legittimamente aspirare ad essere, in quanto ‘partito dello Stato’, il ‘partito di tutto il popolo’ tedesco, pervenivano al medesimo risultato cui giungeva più immediatamente — pur partendo da diversi presupposti teorico-metodologici — il tradizionale organicismo *ständisch*, che si fondava su una nozione pre-hegeliana di società civile<sup>23</sup>.

#### *Johann Kaspar Bluntschli*

La concezione organicistica soffriva particolarmente le acute tensioni economico-sociali e le conflittualità politiche, emerse con evidenza nella Francia della seconda metà degli anni ‘30 e degli anni ‘40 — che avevano giocato, non a caso, un ruolo centrale nella genesi della concezione sociale dello Stato di Lorenz von Stein<sup>24</sup> — e negli stessi eventi rivoluzionari francesi e tedeschi del 1848-49<sup>25</sup>. Essa rifletteva e idealizzava, infatti, una stru-

<sup>21.</sup> Sul rapporto tra sfera statale e libertà individuale in Mohl rinvio alle puntualizzazioni di E. ANGERMANN, *Zwei Typen des Ausgleichs gesellschaftlicher Interessen durch die Staatsgewalt. Ein Vergleich der Lehren Lorenz Steins und Robert Mohls*, in W. CONZE (Hrsg.), *Staat und Gesellschaft im deutschen Vormärz 1815-1848*, Stuttgart, 1970.2 (1<sup>a</sup> ed. 1962), pp. 172-205, in particolare pp. 196-205; H. MAIER, *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre (Polizeiwissenschaft). Ein Beitrag zur Geschichte der politischen Wissenschaft in Deutschland*, Neuwied a. R.-Berlin, 1966, pp. 270-278; P. SCHIERA, *Dall'Arte di Governo alle Scienze dello Stato. Il cameralismo e l'assolutismo tedesco*, Milano, 1968, pp. 79-86; J. ISENSEE, *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht. Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft*, Berlin, 1968, pp. 58-59; E. PANKE, *Sociale Bewegung-Sociale Frage-Sociale Politik. Grundlagen der deutschen «Socialwissenschaft» im 19. Jahrhundert*, Stuttgart, 1970, pp. 150-166, 184-189; F. DE SANCTIS, *Robert von Mohl: una critica liberale all'individualismo*, in «Rivista internazionale di filosofia del diritto», (1976) pp. 31-47, riprodotto in ID., *Società Moderna e Democrazia*, Saggi, Padova, 1986, pp. 35-57.

<sup>22.</sup> R. VON MOHL, *Die Geschichte und Literatur*, cit., 1, 82, 245.

<sup>23.</sup> Si veda, su quest'ultimo punto, I. CERVELLI, *Realismo politico*, cit., pp. 123ss., 166ss.

tura sociale precedente, non ancora differenziata profondamente al suo interno dai processi di industrializzazione e urbanizzazione accelerata, nel contesto della quale il liberalismo politico poteva ancora esibire una base sociale relativamente omogenea e diffusamente articolata<sup>26</sup>, il cui baricentro risiedeva nei ceti medi possidenti e produttivi. Tale base sociale comprendeva, infatti, la media borghesia possidente e colta cittadina (*Besitz- und Bildungsbürgertum*) inclusiva di pubblici funzionari, professori e insegnanti, medici e avvocati, i contadini e i medi proprietari terrieri, i commercianti e gli artigiani, ed anche lo strato superiore degli operai di mestiere e delle nuove categorie di lavoratori dei centri urbani<sup>27</sup>, mentre la ristretta cerchia dei grandi imprenditori industriali e commerciali privati e dell'alta finanza non giuocava ancora — con l'eccezione della Renania<sup>28</sup> — un ruolo sociale e politico dominante, paragonabile a quello della grande «bourgeoisie» affermatasi in Francia a partire dall'ascesa al trono di Luigi Filippo<sup>29</sup>. In altri termini, alle radici del liberalismo organicistico tedesco di quegli anni si poteva ancora scorgere il profilo di una concezione fondamentalmente unitario-omogenea del ‘popolo’ e della sua rappresentanza

24. Sull'evoluzione della teoria sociale dello Stato di diritto di Lorenz von Stein e sull'ampia *Stein-Forschung* tra il 1968 e il 1984, mi sia consentito rinviare a S. AMATO, *Parlamentarismo e partito operaio nella genesi del pensiero politico di Kautsky*, Firenze, 1984, pp. 145ss., 170ss., e al contributo (incentrato prevalentemente su Gneist) di K. LUIG, *Der Begriff des Rechtsstaates in der Staatsrechtslehre der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, insbesondere bei Lorenz von Stein und Rudolf von Gneist*, al seminario *I concetti fondamentali delle scienze sociali e dello Stato tra Otto e Novecento, in relazione all'organizzazione del sistema politico in Italia e in Germania* tenutosi presso l'Istituto Storico Italo-Germanico in Trento il 29-30 ottobre 1990.

25. In riferimento al Württemberg, le tensioni sul piano economico-sociale a partire dal 1848 sono lucidamente ricostruite da D. LANGEWISCHE, *Liberalismus und Demokratie in Württemberg zwischen Revolution und Reichsgründung*, Düsseldorf, 1974, in particolare pp. 198ss., e, sul piano politico-parlamentare, da H. BRANDT, *Parlamentarismus in Württemberg 1819-1870: Anatomie eines deutschen Landtags*, Düsseldorf, 1987, pp. 147ss., 289ss., 600-615ss.

26. Cfr. G. A. RITTER, *Die deutschen Parteien 1830-1914*, cit. pp. 65 -66.

27. J. I. SHEEHAN, *German Liberalism in the 19th Century*, London, 1978 (ed. tedesca München, 1983), pp. 19ss., 121-122ss., 159ss., 179ss. e 219ss., descrive efficacemente la fortuna iniziale, la parabola discendente e la crisi definitiva di tale modello di riferimento nella cruciale svolta del 1877-1878.

28. Per la quale si veda E. FEHRENBACH, *Rheinischer Liberalismus und gesellschaftliche Verfassung*, nel Sonderheft n. 9 di «Geschichte und Gesellschaft» curato da W. SCHIEDER, *Liberalismus in der Gesellschaft des deutschen Vormärz*, Göttingen, 1983, pp. 272-294.

politica, l’ipostasi di un modello preindustriale di «società civile senza classi»<sup>30</sup> articolata per ceti professionali (*Berufsstände*) e più o meno utopicamente idealizzata come capace di armonica autoregolazione.

Rispetto a tale impostazione organicistica prevalente, l’atteggiamento critico di Mohl verso le associazioni di interessi particolari «durature», giudicate «funeste» per la vita pubblica, e la sua coerente difesa delle coordinate dello Stato di diritto come premessa irrinunciabile per la rifondazione di una «Staatswissenschaft» unitaria e ‘pura’ segnalavano la consapevole percezione dei pericoli di crescente erosione e divisione della base sociale originaria del liberalismo tedesco generati dall’accelerazione dei processi di modernizzazione industriale e inurbamento gli anni ‘50 e ‘60, ed enfatizzati dallo spettro della mobilitazione politica di massa prodotta dal suffragio universale<sup>31</sup>.

L’esponente dell’indirizzo germanistico della scuola storica del diritto Bluntschli, partendo da una prospettiva coerentemente e compiutamente organicistica, rifiutava l’esigenza — posta da Mohl di una «scienza della so-

---

<sup>29.</sup> Cfr. D. G. ROHR, *The Origins of Social Liberalism in Germany*, Chicago-London, 1963. Ma vanno tenute presenti le considerazioni circa la «scarsa afferrabilità della borghesia sociale e politica» tedesca intorno alla metà dell’Ottocento e le ragioni per cui «la qualifica di ceto medio» sarebbe ancora da preferire, «ad onta della sua stessa indeterminatezza», a quella di «borghesia», svolte da I. CERVELLI, *La Germania dell’Ottocento. Un caso di modernizzazione conservatrice*, Roma, 1988, pp. 129-130, il quale alle pp. 243-244 riassume efficacemente il rapporto complesso e ambivalente del liberalismo tedesco dell’Ottocento con quei processi di modernizzazione che esso stesso aveva contribuito a mettere in moto.

<sup>30.</sup> Il radicamento delle coordinate di riferimento teorico-politiche del liberalismo tedesco nella società pre-industriale, e la sua connessa crisi già a partire dalle contraddizioni emerse nel 1848-1849, sono affermati da L. GALL, *Liberalismus und «bürgerliche Gesellschaft»*. Zu Charakter und Entwicklung der liberalen Bewegung in Deutschland, in «Historische Zeitschrift», 220 (1975), pp. 324-356. Per un riepilogo della discussione suscitata dalla sua tesi ed alcuni rilievi critici sulla stessa cfr. W. J. MOMMSEN, *Der deutsche Liberalismus zwischen «klassenloser Bürgergesellschaft» und «organisierter Kapitalismus»*. Zu einigen neueren Liberalismusinterpretationen, in ID. (Hrsg.), *Liberalismus im aufsteigenden Industriestaat*, «Geschichte und Gesellschaft», IV (1978), n. 1, pp. 77-90.

<sup>31.</sup> Per i processi socio-politici qui schematicamente richiamati rinvio a L. GALL, *Liberalismus und Nationalstaat. Der deutsche Liberalismus und die Reichsgründung* in H. BERDING et al. (Hrsg.), *Vom Staat des Ancien Régime zum modernen Parteiensstaat. Festschrift für Theodor Schieder*, München-Wien, 1978, pp. 287-300, e alla collettanea *Liberalismus im 19. Jahrhundert. Deutschland im europäischen Vergleich*, hrsg. v. D. Langewiesche mit einem Vorwort v. J. Kocka, Göttingen, 1988.

cietà» autonoma, seppure subordinata alla «scienza dello Stato» complessiva<sup>32</sup>. Se la cultura politica di Mohl risentiva ancora del clima ideale di fermento e ascesa del movimento liberale del *Vormärz*, Bluntschli testimoniava le istanze di compromesso e di realismo politico del liberalismo tedesco del *Nachmärz*<sup>33</sup>. *Analoghe erano, tuttavia, le conclusioni cui pervenivano — pur sulla base di impostazioni metodologiche differenti — le riflessioni dei due pensatori su caratteri e condizioni di compatibilità dei partiti politici con lo ‘Stato di diritto’ liberale, le quali testimoniano l’ormai consolidata, definitiva separazione consumatasi già negli eventi del 1848/49 — tra liberalismo e democrazia, la chiusura del primo nei confronti delle istanze della seconda*<sup>34</sup>.

Fin dalle prime righe del suo famoso scritto del 1869 — ripubblicato nel 1876 — su *Carattere e spirito dei partiti politici*<sup>35</sup>,

Bluntschli riconosceva apertamente «la necessità ed utilità politica della formazione dei partiti» e della loro «lotta», che «produsse le più alte crea-

<sup>32.</sup> Sul più generale contributo di teoria giuridico-politica di Bluntschli all’indirizzo germanista della scuola storica del diritto e al liberalismo del *Nachmärz* si vedano J. VONTOBEL, *Johann Kaspar Bluntschlis Lehre von Staat und Recht*, Zürich, 1956; M. FIORAVANTI, *Giuristi*, cit. pp. 171-173, 179-194; F. ELSENER, *Die schweizer Rechtsschulen vom 16. zum 19. Jahrhundert*, Zürich, 1975, pp. 15ss., 381ss.; M. FASSBENDER-ILGE, *Liberalismus, Wissenschaft, Realpolitik. Untersuchung des «Deutschen Staatswörterbuchs» von Bluntschli und Brater als Beitrag zur Liberalismusgeschichte zwischen 48er Revolution und Reichsgründung*, Frankfurt/M., 1981.

<sup>33.</sup> Al riguardo, rinvio alla dettagliata ricostruzione di I. CERVELLI, *Realismo politico*, cit. pp. 114-115ss., 162-165ss. Gli aspetti dinamici specifici di trasformazione-modernizzazione della società tedesca nella «decade di reazione» 1849-1859 e, più in generale, nel periodo tra il 1849 e il 1871, comunemente considerato entro lo schema riduttivo della mera «epoca di transizione» alla *Reichsgründung*, sono rivalutati da W. SIEMANN, *Gesellschaft im Aufbruch. Deutschland 1849-1871*, Frankfurt/M., 1990, pp. 11-24, 89ss., 99ss., 145ss., 145ss., 190ss., 307-313.

<sup>34.</sup> Le implicazioni e gli effetti di tale separazione sulle polemiche politico-parlamentari nei *Landtage* tedeschi intorno alla metà dell’Ottocento sono ricostruite da M. BOTZENHART, *Deutscher Parlamentarismus in der Revolutionszeit 1848-1850*, Düsseldorf, 1977, pp. 95-97, 237-249, 328-330, 367-372, 454s., 509-511, 697s., 706-708, 733-745, e H. BRANDT, *Parlamentarismus in Württemberg*, cit., pp. 615ss., 801ss.

<sup>35.</sup> J. K. BLUNTSCHLI, *Charakter und Geist der politischen Parteien*, Nördlingen, 1869 (reprint Aalen, 1970), riprodotto con alcune correzioni e abbreviazioni in ID., *Lehre vom modernen*, 3 voll., Stuttgart, 1875-1876, vol. III, *Politik als Wissenschaft*, tr. it. *Dottrina dello Stato moderno*, vol. III, *La politica come scienza*, Napoli, 1879, Libro XII, *I partiti politici* da cui sono tratte le presenti citazioni, con alcune modifiche effettuate — come pure nei brani degli autori che seguono — in base al riscontro sull’originale tedesco.

zioni politiche di cui un popolo è capace»<sup>36</sup>. Ma, nella medesima pagina, egli restringeva immediatamente tale valutazione positiva ai soli «partiti politici» distinguendoli rigorosamente dai «partiti non politici» — la cui formazione è determinata da antitesi religiose, sociali ecc.<sup>37</sup> — con una cesura che richiama la coppia opposizionale mohliana tra ‘partiti dello Stato’ e ‘partiti della società’<sup>38</sup>. Per il pensatore liberale, infatti, «interessano alla scienza [politica] solo i partiti fondati su un principio (*die nundsätzlichen Parteien*), poiché solo in essi è da riconoscersi una legge duratura»<sup>39</sup> e solo in essi «il più universale spirito politico e gli interessi della pubblica prosperità sono più potenti che ogni egoismo di partito»<sup>40</sup>:

«Noi parliamo di un partito politico in senso proprio, quando lo stesso è animato da un principio politico e segue una tendenza politica. È, però, politico nel pieno e vero senso della parola solamente ciò che riposa sull'esistenza dello Stato ed è, quindi, conciliabile con lo Stato, solamente ciò che serve alla comune prosperità»<sup>41</sup>.

---

<sup>36.</sup> J. K. BLUNTSCHLI, *Charakter*, tr. cit., p. 410, che si apre con l'affermazione: «Laddove in uno Stato si muove con libertà la vita politica, ivi si mostrano i partiti politici» (op. cit. p. 409). Il riconoscimento — di intonazione machiavelliana [...] i tumulti intra i Nobili e la Plebe furono prima causa del tenere libera Roma», *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, Libro 1, cap. 4] — della necessità e opportunità della «dotta» tra opposti partiti quale «condizione» e «manifestazione» della «libertà» e «potenza» della vita politica della nazione» (op. cit., p. 410), è sviluppato da Bluntschli nelle pagine successive: «Nessun partito può sussistere per sé solo (*für sich allein*) la sua esistenza e il suo sviluppo sono resi possibili soltanto da un contro-partito (*Gegenpartei*)»; infatti, «nelle elezioni i partiti lottono l'uno contro l'altro per la vittoria», e «l'ordinamento del partito e la subordinazione dei singoli aderenti (*Parteigenossen*) alle deliberazioni di tutto il partito sono per le lotte politiche altrettanto indispensabili, quanto l'ordinamento delle truppe e la subordinazione di ciascun combattente al comando comune per la direzione militare della guerra» (op. cit., pp. 411, 413 e 417). In termini parzialmente analoghi Heinrich Gotthard von Treitschke, nelle sue lezioni del 1865-1875 pubblicate postume con il titolo di *Politik. Vorlesungen an der Universität zu Berlin*, Leipzig, 1897-1898, 2<sup>a</sup> ed., vol. 1, hrsg. v. M. Cornelius, 2 voll., Leipzig, 1899, pp. 148-150, ripropone la tesi che solo la lotta tra i partiti definisce propriamente la natura e il ruolo di ciascuno di essi. La rilevanza dei brani di Bluntschli, qui citati, nel contesto dell'intera riflessione politica europea sui partiti, è stata recentemente sottolineata — tra gli altri — da L. COMPAGNA, *L'idea dei partiti da Hobbes a Burke*, Napoli, 1986, pp. 9-12.

<sup>37.</sup> J. K. BLUNTSCHLI, *Charakter*, tr. cit. p. 409s.

<sup>38.</sup> Cfr. *supra* la nota 14.

<sup>39.</sup> J. K. BLUNTSCHLI, *Charakter*, tr. cit., p. 419.

<sup>40.</sup> Op. cit., p. 416.

Sulla base di tali premesse, compito della scienza politica era quello di isolare rigorosamente i «*partiti puramente politici*» (*rein politische Parteien*) da tutti gli altri partiti inficiati in misura più o meno consistente dalla deleteria «commissione» (Mischung) con i sottostanti interessi confessionali, regionali ed economici. Ne risultava una classificazione dei partiti in sei tipi, «secondo i differenti gradi di *purezza* (*Reinheit*)» politica e compatibilità con il concetto di Stato<sup>42</sup>:

- a) i «Partiti misti politico-religiosi (religiös-politische-Mischparteien)», nei quali «da commistione e intorpidamento dello spirito politico tocca il suo grado più basso, poichè qui lo Stato e la politica sono influenzati dallo sviluppo delle tendenze ecclesiastiche»<sup>43</sup>; tra questi, Bluntschli dedicava un apposito capitolo terzo al «partito cattolico-ultramontano», il cui «princípio spirituale sta *al di fuori* dello Stato», in quanto esso «impone allo Stato le sue pretensioni» e «recalcitra nell'ubbidire alle leggi dello Stato» appoggiandosi «sulla sua fede *religiosa* e il suo *dovere ecclesiastico, sull'autorità della gerarchia*»<sup>44</sup>;
- b) i «Partiti basati su *diversi paesi, nazioni o stirpi*, i quali «sono più pericolosi che giovevoli alla vita dello Stato», poiché sono portati a «scuotere la sua unità e il suo ordinamento mercè le tendenze particolaristiche»<sup>45</sup>;
- c) i «*partiti di ceto* (*ständische Parteien*)», sui quali il giudizio dell'A. è particolarmente negativo; «l'antitesi dei ceti», infatti, «è così forte, che il suo collegamento con il partito politico scinde i diversi strati e classi di una nazione più durevolmente e impetuosamente di quanto non sia compatibile con l'unità dello Stato e l'uguaglianza del diritto»<sup>46</sup>;
- d) i «*partiti costituzionali* (*Verfassungsparteien*)», la cui «formazione» e «disoluzione», essendo dettata dalle antitesi di «determinati *principi costituzionali*» (monarchia/repubblica, unitarismo/federalismo, centralismo/decentralismo ecc.) e, dunque, dall'«idea politica», rappresenterebbe già un certo «progresso politico»<sup>47</sup>; tali partiti hanno, però, secondo Bluntschli,

---

<sup>41.</sup> Op. cit. p. 415. Si confrontino le assonanze con la definizione di «partito statuale» in Mohl riportata *supra* nota 14.

<sup>42.</sup> Op. cit., pp. 426, 420.

<sup>43.</sup> Op. cit., p. 420.

<sup>44.</sup> Op. cit., pp. 427-428ss.

<sup>45.</sup> Op. cit., p. 420s.

<sup>46.</sup> Op. cit., pp. 421-422; cfr. la nota 55.

<sup>47.</sup> Op. cit., p. 422.

«solamente un’importanza *momentanea*» e limitata alle grandi questioni di «*diritto pubblico* più che politica», poiché «nascono durante le lotte per la trasformazione o l’applicazione della costituzione e cessano di esistere quando queste lotte hanno termine»<sup>48</sup>;

e) i «*partiti governativi e di opposizione*», la cui «antitesi» è già «più politica che di diritto pubblico»; ma in Francia e in Germania, a differenza che in Inghilterra, «la parola *partito governativo* o *ministeriale* (...) designa non il partito che governa in quel momento, ma il partito dei governati che *serves il governo di turno*» e ne «segue le oscillazioni»: «esso merita appena il nome di partito politico, poiché non ha nessuna convinzione politica», è una mera «appendice (*Anhänger*) di chi detiene il potere, senza valore morale e senza dignità politica», «accessibile ed incline alla corruzione»; analogamente «la parola *partito di opposizione* indica», in Germania, «il partito che è *continuamente inclinato a contrastare il governo*», la cui «politica esso combatte non perché la ritenga ingiusta e dannosa, ma solo perché è la politica del governo», essendo animato dallo «spirito dell’anarchia ostile allo Stato (*staatswidrig*)»<sup>49</sup>; ambedue i partiti sono, dunque, manifestazioni insane (*ungesunde*) della vita pubblica», e destinati a scomparire «in una nazione virile (*männliche*)», «politicamente matura»<sup>50</sup>;

f) finalmente, i «partiti puramente politici», che «si sono disciolti dalla commissione» con i conflitti di interessi confessionali, locali, di ceto ecc., ed incarnano, perciò, la «forma di partito superiore», destinata dal «progresso» storico a «sostituire» le cinque forme «primitive» precedentemente elencate<sup>51</sup>:

«La forma più alta e pura della formazione politica dei partiti (*der politischen Parteibildung*) sono indubbiamente i partiti che vengono determinati solamente da principi politici (non da antitesi religiose, di ceto, di diritto pubblico, materiali) e nello stesso tempo accompagnano durevolmente la vita pubblica in maniera libera»<sup>52</sup>. Rientravano in tale eletta categoria solo i partiti di opinione in senso stretto, quei «*partiti di principii, coscienti e liberi*» che si fossero progressivamente ‘purificati’ da tutti i preesistenti elementi ‘non politici’ divenendo attraverso un lungo processo storico di maturazio-

<sup>48.</sup> Op. cit., p. 423.

<sup>49.</sup> Op. cit., pp. 423-426.

<sup>50.</sup> Op. cit., pp. 426, 425.

<sup>51.</sup> Op. cit., pp. 426-427.

<sup>52.</sup> Op. cit., p. 426.

ne ‘partiti medi virili’ — come, in Inghilterra, i conservatori moderati e i liberali moderati<sup>53</sup> — uniti esclusivamente da una visione comune della natura e dei compiti dello Stato. In ogni caso, i partiti politici, in quanto «gruppi di soci» basati sull’appartenenza libera e revocabile e «legati da un determinato sentimento e indirizzo ad una comune azione politica», non costituivano — secondo il giurista liberale — «un’istituzione di diritto pubblico bensì un’istituzione politica» ben distinta dall’«organismo del corpo dello Stato»<sup>54</sup>. Con una divaricazione — che anticipava la più drastica cesura labandiana — tra la sfera unitaria del ‘giuridico’ e quella pluralistica del ‘politico’ tra l’ordinamento imparziale dello ‘Stato di diritto’ amministrativo e la parzialità della ‘politica’<sup>55</sup>, Bluntschli rifiutava di attribuire carattere costituzionale al partito. Giuocava, in ciò, il timore di dover legittimare anche il «partito cattolico ultramontano» e «il nuovo *partito operaio* [che] comincia a

53. Op. cit., pp. 427, 466-475, ove Bluntschli, per confutare le tesi antiliberali sui partiti politici esposte nelle lezioni pubblicate postume di FRIEDRICH JULIUS STAHL, *Die gegenwärtigen Staat und Kirche. Neunundzwanzig akademische Vorlesungen*, Berlin, 1863 (cfr. op. cit., pp. 446ss.), riprendeva la ‘teoria psicologica’ dei partiti di THEODOR RÖHMER, *Lehre von der politischen Parteien*, Zürich, 1844; si veda sull’argomento P. POMBENI, *Introduzione alla storia dei partiti politici*, Bologna, 1985, p. 101, 2<sup>a</sup> ed. rivista, Bologna, 1990, pp. 125-127; ID., *Trasformismo e questione del partito. La politica italiana e il suo rapporto con la vicenda costituzionale europea*, in *La trasformazione politica nell’Europa liberale 1870-1890*, a cura di P. Pombeni, Bologna, 1986, p. 243s. Sulla base della teoria di Röhmer, Bluntschli rinveniva «da legge naturale dei partiti politici» nella «legge psicologica delle età della vita umana», facendo corrispondere alla fanciullezza il *radicalismo*, alla giovinezza il *liberalismo* alla maturingità il conservatorismo e alla vecchiaia il «partito *assolutista*» (J. K. BLUNTSCHLI, *Charakter*, tr. cit. 465-466). Ne discendeva che il sistema politico si sviluppa in modo equilibrato solo quando, come nel parlamento inglese, i due «partiti estremi» sono subordinati ai rispettivi «partiti medi virili» — i radicali ai liberali, gli assolutisti ai conservatori — e cioè a quei partiti moderati di centro «che si avvicinano di più reciprocamente» e che devono, in ogni caso, coalizzarsi tra loro per «impedire il dominio degli estremi» (op. cit., pp. 467, 475). Come si vede, anche Bluntschli, auspicando espressamente per la Germania la crescente convergenza tra i nazional-liberali e i conservatori-liberi (op. cit., p. 473), perveniva alle soglie della teorizzazione di quell’unico «grande partito» degli «amici del Reich» prefigurato da Mohl (cfr. supra le note 19 e ss.).

54. J. K. BLUNTSCHLI, *Charakter*, tr. cit., p. 415.

55. «Il diritto pubblico con i suoi doveri e i suoi diritti non conosce partiti; la costituzione e l’ordinamento dello Stato sono un diritto comune fermamente fondato per tutti, senza differenza di partiti E neppure le leggi son fatte per amore o in odio dei singoli partiti, ma esprimono imparzialmente il diritto uguale per tutti. Solo colà, dove entro l’ordinamento giuridico ricomincia una nuova e libera vita, cioè solo dove comincia la politica, ivi si fanno innanzi anche i partiti» (op. cit., p. 412).

riunirsi» e che «disturba e intorbida la purezza della formazione politica dei partiti»<sup>56</sup>, ambedue incompatibili — a suo avviso — con lo Stato di diritto, in quanto caratterizzati dallo «spirito particolaristico» (*Sondergeist*) di «fazione». In contrapposizione ai «due estremi opposti, i quali però all'occasione si avvicinano e si collegano come sempre gli estremi, i *neri* (clericali) e i *rossi* (rivoluzionari rozzi)», «gli ultramontani» e «i democratico radicali o i socialisti e comunisti» che «trovano aderenti principalmente nelle masse inferiori»<sup>57</sup>, Bluntschli ammetteva solo quei partiti «puramente politici» moderati che «rappresentano le diverse correnti dello spirito dello Stato (*Staatsgeist*)»<sup>58</sup>, e che avrebbero, pertanto, finito per identificarsi e risolversi nel progresso dello Stato nazionale, una volta che esso ne avesse accolto le istanze ideali<sup>59</sup>. In tal modo, egli separava drasticamente la «forma di partito superiore» dai sottostanti gruppi di interessi economico-sociali, territoriali-regionali e confessionali, ma lasciava così, di fatto, al conflitto degli interessi quell'autonomo campo di azione — di crescita corporativa unilaterale e ideologizzata, di immediata politicizzazione nel rapporto privilegiato diretto con il governo e gli apparati amministrativi — che gli stessi partiti tedeschi avrebbero dovuto scontare e rincorrere, recuperare e subire in modo più o meno subalterno soprattutto a partire dalla cruciale svolta interventistica e «solidal-protezionistica» del 1878-1789<sup>60</sup>.

Nelle argomentazioni di Mohl e Bluntschli si evidenziava, in altri termini, quella tipica idealizzazione e sottovalutazione della forma-partito emergente, che caratterizza — non solo in Germania, ma anche in Italia — la teoria politica liberale tra gli anni '50 e gli anni '80 dell'Ottocento. L'astratta polarizzazione di 'principii' e 'interessi' privilegiava una teoria intesa come 'dover essere', come anticipazione ideale 'assoluta' della atipica, frammentaria, recalcitrante realtà contingente tedesca, piuttosto che come media-

---

56. Op. cit., p. 422.

57. Op. cit. pp. 418, 474, 423; analogamente Mohl, cfr. *supra* la nota 17.

58. Op. cit., p. 415.

59. Cfr. su questo punto P. POMBENI, *Trasformismo* cit., p. 245s.

60. Su tale cruciale passaggio al «protezionismo solidale» (*Solidarprotektionismus*) inteso come tendenza all'«ordinamento» collettivo della concorrenza attraverso la parziale rinuncia alla libertà di decisione individuale», operato dalle principali associazioni di interessi industriali e agrarie integrate direttamente nei processi di decisionalità politica dello Stato amministrativo interventista prussiano-tedesco, cfr. — per tutti — H. ROSENBERG, *Grosse Depression und Bismarckzeit. Wirtschaftsablauf, Gesellschaft und Politik in Mitteleuropa*, Berlin, 1967, in particolare p. 268.

zione politica di essa in un progetto determinato di trasformazione costituzionale e in un programma di governo realistico<sup>61</sup>. Tale dottrinari smo concorre a spiegare, ad es., il caratteristico ritardo e la scarsa attenzione con cui la sinistra liberale, arroccata a difesa dei principii del liberalismo ‘manchesteriano’, si misura con il nuovo configurarsi della questione sociale e dell’intervento statale durante la grande depressione iniziata nell’ottobre del 1873<sup>62</sup>. Anche di fronte al drammatico acuirsi dei problemi — già evidenziati dalla crescita economica accelerata del 1867-1873 — di disoccupazione e inurbamento di massa, di previdenza e assistenza a carico delle esauste finanze comunali negli anni ’70 ed ’80<sup>63</sup>, gli esponenti del partito tedesco del progresso (*Deutsche Fortschrittspartei*) continuano ad ipostatizzare il modello della «Selbsthilfe» à la Schulze-Delitzsch<sup>64</sup> e le proprietà taumaturgiche del socialriformismo liberale tradizionale<sup>65</sup>. Nei giorni cruciali di fine agosto 1880, in cui l’ala più coerentemente liberoscambista dei nazional-liberali, è costretta alla «secessione» minoritaria dal partito per reazione alla grande svolta protezionistico-conservatrice del 1878-1879, Friedrich Kapp propone di contrapporre alla politica governativa di Bi-

---

<sup>61.</sup> La caratteristica difficoltà del liberalismo tedesco ad esprimere una propria autonoma «Regierungsfähigkeit» perfino nel decennio della collaborazione di Bismarck con i nazionalliberali (1867-1877) è richiamata — tra gli altri — da C. SCHMIDT, *Die Nationalliberalen eine regierungsfähige Partei? Zur Problematik der inneren Reichsgründung 1870-1878*, in G. A. RITTER (Hrsg.), *Deutsche Parteien vor 1918*, cit., pp. 208-223, e da I. CERVELLI, *La svolta del liberalismo tedesco all’indomani della fondazione del Reich*, relaz. presentata al convegno su *Marco Minghetti e la cultura politica europea*, Bologna, 7-10 ottobre 1986.

<sup>62.</sup> Come emerge anche dalla biografia di I. S. LORENZ, *Eugen Richter. Der entschiedene Liberalismus in wilhelminischer Zeit 1871 bis 1906*, Husum, 1981, e come puntualizza M.-L. WEBER, *Ludwig Bamberg. Ideologie statt Realpolitik*, Stuttgart, 1987, nel sottotitolo stesso e nelle conclusioni (op. cit., pp. 283-285) della sua recente biografia del leader secessionista.

<sup>63.</sup> Cfr. H. GERSTENBERGER, *Von der Armenpflege zur Sozialpolitik oder: Plädoyer für eine materialistische Fragestellung*, in «Leviathan», IX (1981), n. 1, pp. 39-61; ID., *Sull’elaborazione della Grande depressione da parte dello Stato e delle scienze dello Stato*, in *Potere e nuova razionalità. Alle origini delle scienze dello Stato in Germania e negli Stati Uniti*, a cura di T. Bonazzi, Bologna, 1982, pp. 17-18ss.

<sup>64.</sup> Per il quale rinvio a W. CONZE, *Möglichkeiten und Grenzen der liberalen Arbeiterbewegung in Deutschland. Das Beispiel Schulze-Delitzsch’s*, Heidelberg 1965, e A. ALDENHOFF, *Schulze-Delitzsch. Ein Beitrag zur Geschichte des Liberalismus zwischen Revolution und Reichsgründung*, Baden-Baden, 1984; ID., *Das Selbsthilfemodell als liberale Antwort auf die soziale Frage im 19. Jahrhundert. Schulze-Delitzsch und die Genossenschaften*, in K. HOLL (Hrsg.), *Sozialer Liberalismus*, Göttingen, 1986, pp. 57,69; cfr. anche *infra* la nota 64.

smarck, «funzionale solo agli interessi delle classi possidenti a spese dei nullatenenti», «un partito che preservi fermamente lo spirito liberale delle nostre istituzioni» e che «rimanga saldo nei suoi principii» e nei suoi scopi originari; la fedeltà ai «principii» liberali è, dunque, rivendicata ancora come la risposta adeguata a far acquisire alla nuova formazione politica la posizione tradizionale di «partito di centro decisivo (*ausschlaggebende*) del paese» per la sua ‘superiore’ capacità di non lasciarsi invischiare nelle ‘meschinità’ e inevitabili conflittualità degli «interessi» abilmente manipolati dall’iniziativa statuale bismarckiana<sup>66</sup>. Occorrerà attendere la revisione della dottrina liberale classica operata da Friedrich Naumann — fondatore del *Nazional-sozialer Verein* il 23-25 novembre 1896 — più compiutamente solo tra il 1901 e il 1905, per un riconoscimento aperto del conflitto di interessi materiali e per un approccio costruttivo — peraltro tardivo, e di incidenza persuasiva limitata anche all’interno della sinistra liberale — ai temi dell’intervento regolativo e assistenziale dello Stato e alle istanze del movimento sindacale tedesco di ispirazione socialdemocratica<sup>67</sup>.

*Paul Laband*

L’esclusione del pluralismo dei partiti parlamentari dalla sfera della Staatslichkeit ed il primato della *Ver* un risultano rigorosamente e definitivamente confermati nelle rigide cesure positivistiche operate da Paul Laband sul terreno del diritto costituzionale e da Otto Mayer nel campo del diritto

---

<sup>65.</sup> Sul socialriformismo dei liberal-progressisti in rapporto agli operai e agli artigiani tedeschi negli anni ‘60 e ‘70 si vedano J. J. SHEEHAN, *The Career of Lujo Brentano. A Study of Liberalism and Social Reform in Imperial Germany*, Chicago-London, 1966, pp. 48-67ss.; O. SCHMIDT, *Politischer Liberalismus, «Landed Interests» und organisierte Arbeiterschaft 1850-1880. Ein deutsche-englischer vergleich*, in H.-U. WEHLER, (Hrsg.), *Sozialgeschichte Heute, Festschrift für Hans Rosenberg zum 70. Geburtstag* Göttingen, 1974, pp. 266-288; V. HENTSCHEL, *Die deutsche Freihändler und der volkswirtschaftliche Kongress 1858 bis 1885*, Stuttgart, 1975, pp. 121-230; G. FESSER, *Linksliberalismus uns Arbeiterbewegung. Die Stellung der Deutschen Fortschrittpartei zur Arbeiterbewegung 1861-1866*, Berlin, 1976; J. B. MÜLLER, *Liberalismus und Demokratie. Studien zum Verhältnis von Politik und Wirtschaft im Liberalismus*, Stuttgart, 1978, pp. 185-201; T. OFFERMANN, *Arbeiterbewegung und liberales Bürgertum in Deutschland 1850-1863*, Bonn, 1979; H. SEDATIS, *Liberalismus und Handwerk in Südwestdeutschland. Wirtschafts- und Gesellschaftskonzeptionen des Liberalismus und die Krise des Handwerks im 19. Jahrhundert*, Stuttgart, 1979.

<sup>66.</sup> Lettera di Kapp del 27 agosto 1880, in F. KAPP, *Vom radikalen Frühsozialisten des Vormärz zum liberalen Parteipolitiker des Bismarckreichs. Briefe 1843-1884*, hrsg. v. H.-U. Wehler, Frankfurt/ M., 1969, pp. 127-128.

amministrativo<sup>68</sup>. La band ha il grande merito teorico di aver approfondito analiticamente ed esplicato lucidamente le coordinate di *Staatsrechtslehre* poste alla base della rivista costituzione prussiana del 31 gennaio 1850 e di quella imperiale dell'aprile 1871<sup>69</sup>. Fin dal famoso saggio sul Diritto di bilancio del 1871, egli esclude qualsiasi pretesa di ostruzione e, in generale, di sovranità decisionale della camera rappresentativa in merito all'approva-

<sup>67.</sup> Cfr. T. HEUSS, *Friedrich Naumann. Der Mann, das Werk, die Zeit*, München-Hamburg, 1968.3 (1<sup>a</sup> ed. 1937); I. ENGEL, *Gottesverständnis und sozialpolitisches Handeln. Eine Untersuchung zu Friedrich Naumann*, Göttingen, 1972; D. DUEDING, *Der Nationalsoziale Verein. Der gescheiterte Versuch einer parteipolitischen Synthese von Nationalismus, Sozialismus und Liberalismus*, München, 1972; M. ZIMMERMANN, *A Road not Taken — Frederick Naumann's Attempt at a Modern German Nationalism*, in «Journal of Contemporary History», XVII (1982), pp. 689-708; P. THEINER, *Sozialer Liberalismus und deutsche Weltpolitik. Friedrich Naumann im Wilhelminischen Deutschland (1860-1919)*, Baden-Baden, 1983; ID., *Friedrich Naumann und der soziale Liberalismus im Kaiserreich*, in K. HOLL et al. (Hrsg.), *Sozialer Liberalismus* cit., pp. 72-83. Il dottrinarismo della ‘fedeltà ai principi’ può essere richiamato non solo a proposito dei liberali, ma anche in riferimento alla SPD e, in particolare, ai profondi limiti di schematismo con cui l'ortodossia socialdemocratica kautskiana continua a confrontarsi — ancora negli anni '90 dell'Ottocento e nel primo decennio del secolo — con la mancata «proletarizzazione» dei contadini e degli artigiani e con il «nuovo ceto medio» degli impiegati privati, pregiudicando gravemente la capacità di influenza politica del partito su di essi. August Bebel, in una lettera del 20 ottobre 1895 a Victor Adler, commenta con lucido realismo politico ed amara ironia la bocciatura del progetto di programma agrario della SPD imposta da Kautsky al congresso del partito a Breslavia: «Il dottrinarismo à la Kautsky (...) il rifiuto di principio di *qualsiasi* richiesta a favore dei contadini ci ha sbarrato completamente il passo nelle campagne *per anni* ma, così, abbiamo salvato il ‘principio’...» (in V. ADLER, *Briefwechsel mit August Bebel und Karl Kautsky sowie Briefe von und an Ignaz Auer, Eduard Bernstein, Adolf Braun, Heinrich Dietz, Friedrich Ebert, Wilhelm Liebknecht, Hermann Müller und Paul Singer*. Gesammelt und erläutert v. Friedrich Adler. Hrsg. v. Parteivorstand der Sozialistischen Partei Österreichs, Wien, 1954, p. 193). Sull'intransigente opposizione dell'ortodossia socialdemocratica verso la prospettiva di coalizioni di governo interpartitiche e di alleanze elettorali e programmatiche, e sulle pesanti ipoteche e delimitazioni da essa poste circa la stessa «attività costruttiva» e il «compromesso» parlamentare, cfr. S. AMATO, *Parlamentarismo*, cit.; ID., *Il problema della rappresentanza nel pensiero politico di Kautsky (1892-1893)*, in *Assemblee di stati e istituzioni rappresentative nella storia del pensiero politico moderno (secoli XV-XX)*, vol. II, Perugia-Rimini, 1983, pp. 657-683; E. PRACHT, *Parlamentarismus und deutsche Sozialdemokratie 1867-1914*, Pfaffenweiler, 1990, pp. 185ss., 201ss. L'«autoisolamento» della SPD pre-1914 come concusa della sua mancata trasformazione da «partito di classe» (*Klassenpartei*) operaio in «partito popolare» (*Volkspartei*) di «tutti i gruppi di lavoratori» è richiamato da G. A. RITTER, *Die Sozialdemokratie im Deutschen Kaiserreich in sozialgeschichtlicher Perspektive*, in «Historische Zeitschrift», 249 (1989) in particolare pp. 303ss., 356ss.

zione del bilancio annuale in quanto «atto amministrativo» (*Verwaltungsakt*) statale, e contrappone la *Verwaltung*, quale struttura ‘obbiettiva’ e ‘neutrale’ fondamentale dello Stato, al governo parlamentare, che sottometterebbe l’intera vita statuale alle mutevoli pretese delle maggioranze parlamentari del momento<sup>70</sup>. La sua argomentazione si incentra sulla distinzione e sul primato dell’ aspetto *formale* della legge rispetto a quello materiale. Per Laband, infatti, la previsione delle cifre del bilancio annuale, in quanto atto amministrativo necessario dello Stato che autoregola i propri costi, risponde ad esigenze di carattere economico-funzionale, e *non* giuridico; il diritto del governo ad autorizzare le spese necessarie al funzionamento degli organi amministrativi non è ircostituito», ma soltanto «dichiarato» con la previsione di bilancio. Pertanto, anche se essa è espressa in *forma* di legge prodotta secondo le regole fissate dalla costituzione, tale legge non assume carattere sostanziale, non pone, cioè, alcuna materia giuridica che riceva legittimità dalla camera, o in merito alla quale la camera possa avanzare pretese decisionali: la camera è chiamata dalla costituzione, semplicemente a «collaborare» a un atto burocratico, non politico, inerente al normale funzionamento degli organi dello Stato<sup>71</sup>.

Nella sistemazione più matura dell’ormai titolare della prestigiosa cattedra di *Staatsrecht* dell’università imperiale di Strasburgo, i «diritti sovrani au-

---

<sup>68.</sup> Sulle convergenze tra Laband e Mayer, che dal 1872 insegnano entrambi, non a caso, nella neo-istituita, elitaria *Reichsuniversität* di Strasburgo, il diritto di nomina dei cui professori è riservato personalmente al Kaiser (cfr. J. A. CRAIG, *Scholarship and Nationbuilding: The Universities of Strasbourg and Alsatian Society, 1870-1939*, Chicago, 1984, che rivede e amplia la sua dissertazione, Stanford, 1973), rinvio a M. FIORAVANTI, *Giuristi*, cit., pp. 303 nota 237, 388-389, e, per un quadro più generale degli indirizzi prevalenti nel diritto amministrativo tedesco durante il *Kaiserreich* a E. V. HEYEN, *Otto Mayer. Studien zu den geistigen Grundlagen seiner Verwaltungsrechtswissenschaft*, Berlin, 1981; A. HÜBER, *Otto Mayer. Die juristische Methode im Verwaltungsrecht*, Berlin, 1982; M. STOLLEIS, *Verwaltungsrechtswissenschaft und Verwaltungslehre 1866-1914*, in K. C. JESERICH et al. (Hrsg.), *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, vol. III, *Das Deutsche Reich bis zum Ende der Monarchie*, Stuttgart, 1984, pp. 85-108.

<sup>69.</sup> Cfr. per quanto segue J. WILHELM, *Die Lehre von Staat und Gesetz bei Paul Laband*, Diss. jur. Köln, 1967; M. FIORAVANTI, *Giuristi*, cit., pp. 304-315, 340-356ss., 368-376ss., 388-391ss.; C. GHISALBERTI, *Paul Laband e la costruzione teorica del «Modell Deutschland»*, in «Clio», XX (1984), pp. 591-608; P. GAUDEMÉT, *Paul Laband et la doctrine française de droit public* in «Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger», IV (1989), pp. 957-979, nonché i lavori citati *infra* nelle note 70, 71 e 72.

<sup>70.</sup> P. LABAND, *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preussischen Verfassungsurkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des nord-deutschen Bundes*, Berlin, 1871, pp. 42ss., 79.

tonomi» (*selbständige Herrschaftsrechte*) dello Stato-persona<sup>72</sup>, da intendersi non come «diritti dei [suo] membri», bensì quali diritti sovrani «sui suoi membri», implicano che «la costituzione del Reich» non può in alcun modo essere «l'oggetto della disputa partitica» (*der Gegenstand des Parteistreites*)<sup>73</sup>, e che il potere cogente dello *Staatsverwaltungsakt*, degli atti amministrativi dello Stato, deve affermarsi contro qualsiasi tentativo di dissoluzione pluralistica. L'attività giuridica dello Stato, infatti, altro non è che un insieme di atti autoritativi di «comando» (*Befehl*) emanati dal «capo supremo dello Stato» (*Staatsoberheit*) — costituito dalla Corona, dal governo e dalla burocrazia — in conformità alle norme procedurali previste dalla costituzione. Tale nucleo centrale dell'intera struttura statale è titolare esclusivo della

---

<sup>71.</sup> P. LABAND, op. cit., pp. 12-13ss., 40-41, 55. Sulle implicazioni della distinzione labandiana di legge in senso formale e materiale, cfr. E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Gesetz und gesetzgebende Gewalt. Von den Anfängen der deutschen Staatsrechtslehre bis zur Höhe des staatswissenschaftlichen Positivismus*, Berlin, 1958, pp.226-242 ss., 282ss.

<sup>72.</sup> Sul concetto di «personalità giuridica dello stato» (*Rechtspersonenlichkeit des Staates*) nel positivismo giuridico tedesco di Carl Friedrich von Gerber e Paul Laband, nel quale culmina il processo secolare di laicizzazione del «princípio monarchico», si vedano U. HÄFELIN, *Die Rechtspersonenlichkeit des Staates*, Tübingen, 1959 (che parte dal XVI secolo); O. FROEHLING, *Labands Staatsbegriff. Die anorganische Staatsperson als Konstruktionsmittel der deutschen konstitutionellen Staatslehre*, Marburg, 1967; C. E. BÄRSCH, *Der Gerber-Labandische Positivismus*, in J. SATTLER (Hrsg.), *Staat und Recht. Die deutsche Staatslehre im 19. und 20. Jahrhundert*, München, 1972, pp.43-71; ID., *Der Staatsbegriff in der neueren deutschen Staatslehre und seine theoretischen Implikationen*, Berlin, 1974; V. HARTMANN, *Repräsentation in der politischen Theorie und Staatslehre in Deutschland. Untersuchung zur Bedeutung und theoretischen Bestimmung der Repräsentation in der liberalen Staatslehre des Vormärz, der Theorie des Rechtspositivismus und der Weimarer Staatslehre*, Berlin, 1979, pp. 135-171, e, per le implicazioni in merito alla tematica dell'amministrazione locale, F. RUGGE, *Deutsche Lehren der lokalen Selbstverwaltung und deren Einfluss auf die italienischen Literatur (1870-1914)*, in R. SCHULTZE (Hrsg.), *Deutsche Rechtswissenschaft und Staatslehre im Spiegel der italienischen Rechtskultur während der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts*, Berlin, 1990, pp. 314-315, 322-326.

<sup>73.</sup> P. LABAND, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, 4 voll., Tübingen, 1876-1882, vol. I, pp. 57-58. Il notevole successo e la risonanza di quest'opera fondamentale è testimoniata anche dalle ben cinque edizioni durante la vita dell'A. (la quinta è del 1911-1914), nonché dalla retrospettiva dell'allievo di Laband P. ZORN, *Die Entwicklung der Staatsrechtswissenschaft seit 1866*, pubblicata nella nuova rivista della ‘scuola’, lo «jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart», I (1907), pp. 47-81 e, soprattutto, dalle due miscellanee per il cinquantenario della promozione dottorale di Laband: la *Festschrift Paul Laband gewidmet von der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Kaiser Wilhelms Universität Strassburg*, Tübingen, 1908, e il *Festgabe für Paul Laband. Staatsrechtliche Abhandlungen*, 2 voll., Tübingen, 1908.

*Staatsgewalt*, la quale riunifica in sé tutti i poteri e le funzioni, in alternativa alle teorie anglo-francesi della divisione dei poteri, che comportano, di fatto, il predominio del legislativo<sup>74</sup>. Del reato, l'insostenibilità teorica e pratica della divisione dei poteri per lo Stato-potenza nazionale tedesco è sottolineata negli anni '70 da esponenti prestigiosi della grande storiografia nazional-liberale come Heinrich von Sybel e Treitschke<sup>75</sup>. La 'politica', intesa come sfera conflittuale di contrapposizioni economico-sociali, regionali-confessionali e ideologico-partitiche, ha secondo Laband — effetti paralizzanti e destabilizzanti sulla personalità unitaria dello Stato sovrano, sulla sua attività 'giuridica'. Tale *Parteizersplitterung*<sup>76</sup> viene, perciò, mantenuta rigorosamente fuori dalla vera e propria sfera di decisionalità politica della *Staatsgewalt* costituita dalla trilogia monarca-govemo-funzionari, che opera concretamente nell'amministrazione 'neutrale', 'imparziale', lobbistica. Ad essa è chiamata a cooperare «la cosiddetta rappresentanza popolare» (*die sogenannte Volksvertretung*), non in quanto soggetto giuridico che deriva dal mandato degli elettori una propria speciale fonte di autorità e che conferisce legittimazione giuridica alle decisioni governative, ma solo in quanto organo dello stato regolato dalla costituzione e dalla legislazione imperiale, depotenziato di qualsiasi pretesa di sovranità<sup>77</sup> e 'spoliticizzato'. La sistemazione giuspubblicistica labandiana può essere letta come ipostasi, sul piano teorico-dottrinale, di uno sviluppo storico della costituzione materiale tedesca caratterizzato dalla nascita ritardata e dal peso limitato delle istituzioni parlamentari e dei partiti politici come associazioni indipendenti stabili e centralizzate. Ampiamente preceduti dai processi di formazione, concentrazione, intensificazione e nazionalizzazione della *Gewalt* burocratica e militare statale durante l'assolutismo monarchico dei secoli XVII e XVIII, ed ostacolati, in Prussia come in Baviera e nel Reich, da una legislazione sulle associazioni che proibiva — almeno fino alla *lex Hohenlohe* del 1899<sup>78</sup> — ai *Vereine* politici locali di unificarsi in organizzazioni centralizzate statali, i partiti tedeschi non sarebbero stati più in grado — non solo durante il Kaiserreich ma neppure nella Repubblica di Weimar<sup>79</sup> — di por-

<sup>74.</sup> P. LABAND, *Das Staatsrecht* cit., vol. II, pp. 199-202.

<sup>75.</sup> Si veda, al riguardo, S. MASTELLONE, *Storia ideologica d'Europa da Stuart Mill a Lenin*, Firenze, 1982, pp. 159-164.

<sup>76.</sup> Per il dibattito sulla 'Parteizersplitterung' tra storici, giuristi e scrittori politici negli ultimi decenni del Kaiserreich cfr. F. LANCHESTER, *Alle origini di Weimar. Il dibattito costituzionalistico tedesco tra il 1900 e il 1918*, Milano, 1985, pp. 85-152.

<sup>77.</sup> P. LABAND, *Das Staatsrecht*, cit., vol. I, pp. 498ss., 504-505.

re sotto il proprio controllo il potente apparato istituzionale pre- ed extra-parlamentare e i suoi centri decisionali autonomizzati. Più in generale, nella Staatslehre nazional-liberale dominante tra gli anni ‘70 e gli anni ‘90 confluiscono la divaricazione sostanziale di ‘democrazia’ e ‘liberalismo’, il rifiuto delle teorie ‘anglo-francesi’ della divisione dei poteri, l’intolleranza nei confronti delle minoranze nazionali (polacchi, danesi, francofoni dell’AlsaziaLorena), confessionali (cattolici) e razziali (ebrei), la rigida separazione della sfera politica statuale dal conflitto *sociale* degli interessi, la svalutazione della dialettica partitico-parlamentare e la forte propensione antipluralistica alla coalizione di tutte le forze «*reichsfreundlich*» in un unico «grande partito»<sup>80</sup>.

#### *Gustav Schmoller*

Gustav Schmoller, il principale fondatore (nell’ottobre 1872) ed esponente del *Verein für Sozialpolitik* (VfS), condivide con Laband la forte sottolineatura del ruolo politico decisivo della trilogia *Königtum-Regierung-Beamtnum* e la critica al pluralismo parlamentare e alla *Parteizersplitterung*. Ma la fondazione e legittimazione di tale primato dello Stato amministrativo nei confronti dello Stato parlamentare non è, in Schmoller, giuridica, bensì storica; essa non si basa sulle rigorose cesure teoriche del giuspositivismo labandiano, ma sul richiamo alle concrete prestazioni storico-politiche ed economico-sociali esibite dal *Beamtenstaat* monarchico prussiano negli ultimi due secoli in riferimento a valori etico-politici universali e nazionali. In tal modo, Schmoller contribuisce ad arricchire il concetto puramente giuridico di «costituzione» (*Konstitution*) intesa nel senso ristretto di «carta costituzionale» (*Verfassungsurkunde*) collegando la storia economica e sociale a quella amministrativa e istituzionale, secondo un approccio alla *Verfassung* tipico della grande storiografia costituzionale tedesca, poi svil-

---

<sup>78.</sup> Ma tale divieto sarebbe stato definitivamente abolito solo con il paragrafo 23 comma 1 della legge imperiale sulle associazioni del 18 aprile 1908, riportato in E. R. HUBER (Hrsg.), *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, vol. II, *Deutsche Verfassungsdokumente 1851-1918*, Stuttgart, 1964, p. 378.

<sup>79.</sup> Si vedano, al riguardo, le considerazioni svolte nella recente sintesi di G. A. RITTER, *The Social bases of the German Political Parties 1867-1920*, in K. ROHE, *Elections, Parties and Political Traditions. Social Foundations of German Parties and Party System, 1867-1897*, New York-Oxford-Munich, 1990, pp. 27-52, in particolare pp. 27, 30ss.

<sup>80.</sup> Cfr. *supra* le note 19 e 52.

luppato e perfezionato nelle magistrali ricerche del suo allievo e collaboratore Otto Hintze<sup>81</sup>, di Otto Brunner e Fritz Hartung, ma anche di Ernst Rudolf Huber e di Ernst Wolfgang Böckenförde<sup>82</sup>. Nel solco della tradizione cameralistica tedesca della «gesamte Staatswissenschaft», indirizzata in senso fortemente pragmatico-politico alle ‘riforme dall’alto’<sup>83</sup>, Schmoller fu il principale elaboratore teorico di un progetto generale di riforme sociali attuate da «un forte governo monarchico» e da funzionari amministrativi superiori<sup>84</sup> educati e influenzati dagli *staatswissenschaftliche Gelehrten* eticamente orientati Egli fu anche, per decenni, il più importante propagandatore di tale progetto riformatore presso l’opinione pubblica tedesca: anzitutto, attraverso il VfS e, successivamente, come co-fondatore della *In-*

---

81. Sul quale resta fondamentale la monografia di P. SCHIERA, *Otto Hintze*, Napoli, 1974.

82. O. HINTZE, *Schmoller. Ein Gedenkblatt* (1919), riprodotto in ID., *Soziologie und Geschichtslehre. Gesammelte Abhandlungen*, hrsg. u. eingel. v. C. Östreich, vol. II, Göttingen, 1964.2, pp. 519-543, in particolare pp. 526, 539-40; F. HARTUNG, *Gustav von Schmoller und die preussische Geschichtsschreibung* in *Gustav von Schmoller und die deutsche geschichtliche Volkswirtschaftslehre. Festgabe zur hundertsten Wiederkehr seines Geburtstages 24. Juni 1938*, hrsg. V. A. Spiethoff, Berlin, 1938, pp. 277-302, in particolare p. 298; E.-W. BÖCKENFÖRDE (Hrsg. Unter Mitarbeit v. R. WAHL), *Moderne deutsche Verfassungsgeschichte*, cit., p. 11, 147 nota 11; E. R. HUBER, *Die Bismarcksche Reichverfassung im Zusammenhang* in ID., *Bewahrung und Wandlung*, Berlin, 1975, pp. 62-106, in particolare p. 62.

83. Cfr. U. G. SCHÄFER, *Historische Nationalökonomie und Sozialistik als Gesellschaftswissenschaft*, Köln-Wien, 1971; G. A. RITTER, *Entstehung und Entwicklung der Sozialstaates in vergleichender Perspektive*, in «Historische Zeitschrift», 243 (1986), pp. 33-46ss.; ID., *The Rise and Development of the Social State: a Comparative Study* in «Il Pensiero Politico», XIX (1986), pp. 52ss.; ID., *Der Sozialstaat Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, München, 1989, pp. 37ss., 60-87; R. VOM BRUCH, *Zur Historisierung der Staatswissenschaften. Von der Kameralistik historischen Schule der Nationalökonomie*, in «Berichte zur Wissenschaftsgeschichte», VIII (1985), pp. 131-146; ID., *Wissenschaftliche, institutionelle oder politische Innovation? Kameralwissenschaft — Polizeiwissenschaft — Wirtschaftswissenschaft im 18. Jahrhundert im Spiegel der Forschungsgeschichte*, in N. WASZEK (Hrsg.), *Die Institutionalisierung der Nationalökonomie an den deutschen Universitäten. Zur Erinnerung an Klaus Heinrich Hennings (1937-1986)*, St. Katharinen, 1988, 77-108, e, per il rapporto di Schmoller con la tradizione cameralistica, ID., *Gustav Schmoller*, in *Berlinische Lebensbilder. Wissenschaftspolitik in Berlin. Minister, Beamte, Ratgeber*, hrsg. v. W. Treue u. K. Gründer, Berlin, 1987, pp. 175-193, e infra le note 85, 88, 90, 126.

84. «Ho sempre visto — dichiarerà Schmoller nel 1910 — la condizione prima di uno sviluppo più sano nell’epoca attuale, per Stati come la Germania, la Prussia, l’Austria-Ungheria, in un buono, forte governo monarchico di funzionari (*in einer gliten, starken monarchischen Beamte*) al di sopra dei partiti e delle classi» (G. SCHMOLLER, *Die gegenwärtige innerpolitische Lage*, in «Neue Freie Presse», Wien, 25 ottobre 1910).

*ternationale Vereinigung fuer gesetzlichen Arbeiterschutz* (1897) e della *Gesellschaft für Soziale Reform* (1901)<sup>85</sup>; inoltre, come pubblicista politico<sup>86</sup> e direttore (dal 1880) dello «Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich»; infine, come membro — dal 1884 — del consiglio di Stato prussiano e influente amico personale del *Ministerialdirektor* presso il *Kultusministerium* prussiano Friedrich Althoff (dal 1882 al 1907)<sup>87</sup>, che lo consultava per l'attribuzione delle cattedre di *Staatswissenschaften* — economia politica, scienza delle finanze, statistica — nelle università prussiane<sup>88</sup>.

In questa sede devo, purtroppo, tralasciare le importanti acquisizioni della letteratura storiografica specializzata sull'evoluzione del programma scientifico-politico del VfS tra gli anni '70 e gli anni '90 e sul ruolo centrale svolto dallo svevo di nascita, ma prussiano d'elezione Gustav Schmoller<sup>89</sup>. La svolta decisiva della sua elaborazione politica fu determinata dalla *Reichsgründung* del 1871 e dal drammatico aggravamento dei costi umani e sociali dell'industrializzazione e urbanizzazione accelerata del 1867-1873 provocato dalla grande depressione: mentre «all'epoca della *Kleinstaaterei* e del conflitto costituzionale prussiano [1862-1866]» si poteva ancora «lasciare di preferenza ai singoli individui e alle associazioni (*Vereine*), piuttosto che alla legislazione statale» il compito di intraprendere riforme, nella «nostra società odierna» solo l'un forte potere statale», «che sta al di sopra degli interessi egoistici di classe [e di partito]» come «il più grandioso istituto etico (*das grossartigste sittliche Institut*) per l'educazione del genere umano», gli appare capace di «proteggere i deboli ed elevare le classi inferiori»<sup>90</sup>. Infatti, la moderna società industriale, se abbandonata alle forze spontanee del mercato e dell'arbitrio individualistico, «magnificate» dai

---

<sup>85.</sup> Cfr. U. RATZ, *Sozialreform und Arbeiterschaft. Die «Gesellschaft für Soziale Reform» und die sozialdemokratische Arbeiterbewegung von der Jahrhundertwende bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges*, Berlin, 1980, pp. 29, 36.

<sup>86.</sup> R. VOM BRUCH, *Historiker und Nationalökonomen in Wilhelminischen Deutschland*, in K. SCHWABE (Hrsg.), *Deutsche Hochschullehrer als Elite 1815-1945*, Boppard am Rhein, 1988, pp. 116, 121s., 135-149.

<sup>87.</sup> Cfr. B. VOM BROCKE, *Hochschul- und Wissenschaftspolitik in Preussen und im Deutschen Kaiserreich 1882-1907: das «System Althoff»*, in P. BAUMGART (Hrsg.), *Bildungspolitik in Preussen zur Zeit des Kaiserreichs*, Stuttgart, 1980, 21ss.

<sup>88.</sup> Il carteggio tra Schmoller e Althoff è conservato nell'archivio centrale di Stato della ex-DDR a Merseburg, *Historische Abteilung II*, che contiene la parte principale dello *Schmoller-Nachlass*.

«dottrinari» del «giusnaturalismo» e della «scuola manchesteriana», genera il progressivo assottigliamento dei suoi ceti medi tradizionali, «la crescente disuguaglianza di reddito e di patrimonio» e «la contrapposizione sempre più acuta degli operai nei confronti delle classi possidenti e colte»<sup>91</sup>. Tale legittimazione schmolleriana del primato del *monarchisches Beamtenregiment* non è di carattere teorico-giuridico, ma storico-politico. Proprio «das preussische Beamtentum und das preussische Königtum», nel corso della loro «dotta biscolare per l'uguaglianza del diritto, per il superamento di tutti i privilegi e le prerogative delle classi superiori»<sup>92</sup>, si sono dimostrati in grado di integrare progressivamente nella compagine statale prussiana i contadini e la borghesia possidente e colta. La monarchia e il *Beamtentum*, questi «portatori naturali (*naturliche Trraege*)» — secondo l'espressione di

<sup>89.</sup> Sulla centralità della complessa figura di Schmoller quale economista, storico e pensatore politico, sociologo, riformatore sociale e organizzatore scientifico, rinvio, oltre che ai lavori di Rüdiger vom Bruch citati nelle note 82, 85, 88, 90 e 126, a) alle tre miscellanee apparse per onorare il suo 70esimo compleanno: *Reden und Ansprachen. Beiträge zur Brandenburgischen und Preussischen Geschichte*, hrsg. v. Verein für Geschichte der Mark Brandenburg, Leipzig, 1908; *Grundrisse und Bausteine zur Staats- und Gesellschaftslehre*, hrsg. v. H. Breysig et al., Berlin, 1908, e, soprattutto, i due poderosi volumi introdotti da Wilhelm Lexis, Adolf Wagner, Kurt Breysig e altri *Die Entwicklung der deutschen Volkswirtschaftslehre im 19. Jahrhundert*, 2 voll., Leipzig, 1908, pp.V-VIII; b) alla collettanea in occasione del centenario della sua nascita *Gustav von Schmoller und die deutsche geschichtliche Volkswirtschaftslehre* citata supra nella nota 81, e c) ai contributi presentati ai simposi internazionali per il 150° anniversario della sua nascita *Gustav Schmoller and the Problems of Today*, Heilbronn, 24-27 giugno 1988, e, soprattutto, *Gustav Schmoller e il suo tempo: la nascita delle scienze sociali in Germania e in Italia*, a cura di P. Schiera e F. Tenbruk, Bologna-Berlin, 1989, che raccolgono gli atti del seminario tenuto il 16-18 novembre 1988 presso l'Istituto Storico Italo-Germanico in Trento in collaborazione con l'università di Tübingen, organizzatrice della 2<sup>a</sup> parte del seminario svoltosi nel 1989.

<sup>90.</sup> G. SCHMOLLER, *Rede zur Eröffnung der Besprechung über die sociale Frage in Eisenach den 6. Oktober 1872*, in *Verhandlungen der Eisenacher Versammlung zur Besprechung der sozialen Frage*, Leipzig, 1873, riprodotto in ID., *Zur Social und Gewerbepolitik der Gegenwart*, Leipzig, 1890, pp. 6, 9. Una rilettura del progetto riformatore schmolleriano come «terza via» tra capitalismo e comunismo è in R. VOM BRUCH, *Bürgerliche Sozialreform im deutschen Kaiserreich*, in 'Weder Kommunismus noch Karpitalismus'. *Bürgerliche Sozialreform in Deutschland vom Vormärz bis zur Aera Adenauer*; hrsg. v. R. vom Bruch, München, 1985, pp. 61-179, in particolare pp. 61-62ss., 74-75ss.; cfr. anche ID., *Nationalökonomie zwischen Wissenschaft und öffentlicher Meinung im Spiegel Gustav Schmollers*, in *Gustav Schmoller e il suo tempo*, cit., pp. 153-180.

<sup>91.</sup> G. SCHMOLLER, *Rede*, cit., pp. 6, 9-10.

<sup>92.</sup> G. SCHMOLLER, op. cit., p. 9.

Lorenz von Stein<sup>93</sup> — «questi rappresentanti, più professionalmente investiti dell’idea di Stato (*diese berufensten Vertreter des Staatsgedanken*)» — secondo la formulazione di Schmoller — in quanto «unici elementi neutrali nella lotta di classe sociale», trovano, con l’unificazione nazionale tedesca, un ulteriore, cruciale banco di prova e terreno di legittimazione della loro funzione storica: la loro capacità di integrare pienamente anche la classe operaia tedesca nella nuova compagine statale del Reich — come Schmoller replica a Treitschke — «assumendo l’iniziativa di una grande legislazione di riforma sociale»<sup>94</sup>. Grazie alla loro «Überparteilichkeit» di custodi dei superiori interessi e valori etico-politici generali di progresso economico-sociale, di «civiltà» e di «potenza» della *Gemeinschaft* nazionale, solo essi possono contrastare efficacemente la caratteristica spoliticizzazione della *bürgerlich* — già magistralmente analizzata, peraltro, da Hegel e Marx, da Stein e Mohl — nei laceranti conflitti e nel disgregante particolarismo degli interessi di classe e settoriali, che si esprime nella *Zersplitterung* dei partiti parlamentari. Come Schmoller argomenta fin dal 1874-1875 nella sua polemica con Treitschke, «solo la riforma sociale» può impedire quella dannosa -ai suoi occhi- parlamentarizzazione e democratizzazione del regime monarchico-costituzionale del *Kaiserreich*, che condurrebbe «ad un alternarsi del predominio degli interessi del denaro e del terzo stato», del grande capitale e della classe operaia<sup>95</sup>.

Gerhard A. Ritter<sup>96</sup>, Imela Corges e Ruediger vom Bruch hanno recentemente approfondito le complesse ragioni storicopolitiche per cui il VfS non potè realizzare negli anni ‘80 il proprio programma riformatore concernente la protezione legislativa degli operai dell’industria, e neppure influenzare direttamente — come Schmoller stesso avrebbe riconosciuto nel 1890 — «da nuova *Sozialpolitik* del Reich tedesco, che è stata determinata esclusivamente o prevalentemente dal principe Bismarck»<sup>97</sup>. In altri termi-

<sup>93.</sup> L. STEIN, *System der Staatswissenschaft*, vol. II, *Die Gesellschaftslehre*, Abth. 1, *Der Begriff der Gesellschaft und die Lehre von den Gesellschaftsklassen*, Stuttgart-Tübingen, 1856, p. 51, 72.

<sup>94.</sup> G. SCHMOLLER, *Die sociale Frage und der preussischer*, in «*Preussische-Jahrbücher*», XXXIII (1874), p. 342.

<sup>95.</sup> G. SCHMOLLER, *Über einige Grundfragen des Rechts und der Volkswirtschaft. Ein offenes Sendschreiben an Herrn Professor Dr. Heinrich von Treitschke*, in «*Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*», XXII (1874) e XXIV (1875), riprodotte in ID., *Über einige Grundfragen der Socialpolitik und der Volkswirtschaftslehre*, Leipzig, 1898, pp. 5-6.

<sup>96.</sup> Cfr. G. A. RITTER, *Sozialversicherung in Deutschland und England. Entstehung und Grundzüge im Vergleich*, München, 1983, pp. 24-26ss., 33ss., 42-47ss.

ni, il progetto scientifico-politico schmolleriano di trasformare i *Gelehrten* del VfS in «educatori del Beamtentum» — ciò che prefigurava la formazione, in concorrenza con quel *Juristenprivileg* studiato da Bleek<sup>98</sup> e da Schiera<sup>99</sup>, di una vera e propria «aristocrazia della cultura e dello spirito alla testa dello Stato»<sup>100</sup>, un’aristocrazia integra e vicina all’ideale platonico di un governo dei filosofi<sup>101</sup> — si sarebbe scontrato con la ferma convinzione, sintetizzata poi da Bismarck nelle sue memorie, secondo cui «uno Stato che lotta per la sua esistenza non fa dipendere le sue decisioni dai pareri delle facoltà universitarie»<sup>102</sup>. Schmoller avrebbe, comunque, approvato interamente e senza riserve in un’ampia retrospettiva del 1898, superando qualche perplessità iniziale, la «Prestazione storico-politica complessiva» di Bismarck<sup>103</sup>:

«Bismarck fu il Mosè, che con la sua verga battè sulla nuda, arida pietra e ne fece sgorgare l’acqua vivente dell’assicurazione sociale»<sup>104</sup>. (...) [così facendo] egli ha unto la corona prussiana con le gocce di olio sociale che erano necessarie per affermare la sua legittimazione interna e sociale nel presente»<sup>105</sup>. (...)

«Come cancelliere imperiale e primo ministro [prussiano] egli ha sempre governato dal punto di vista degli interessi complessivi e del rafforzamento della monarchia (...) e non nell’interesse di una classe (...) ed ha creato per noi, nel contempo, le migliori garanzie per il futuro»<sup>106</sup>. (...)

---

<sup>97.</sup> G. SCHMOLLER, *Eröffnungsrede auf der Frankfurter Tagung des Vereins für Sozialpolitik von 1890*, in «Schriften des Vereins für Sozialpolitik», XLVII (1890), riprodotte in F. BÖSE, *Geschichte des Vereins für Sozialpolitik*, cit., p. 250.

<sup>98.</sup> W. BLEEK, *Von der Kameralausbildung. zum Turistenprivileg. Studium, Prüfung und Ausbildung der höheren Beamten des allgemeinen Verwaltungsdienstes in Deutschland im 18. und 19. Jahrhundert*, Berlin, 1972.

<sup>99.</sup> P. SCHIERA, *Il laboratorio borghese: Scienza e Politica nella Germania dell’Ottocento*, Bologna, 1987, in particolare pp. 123ss., 159ss., 164ss.

<sup>100.</sup> G. SCHMOLLER, *Über einige Grundfragen*, cit., p. 6; cfr. *infra* la nota 133.

<sup>101.</sup> G. SCHMOLLER, in «Schriften des Vereins für Sozialpolitik» LVIII (1893), p. 192.

<sup>102.</sup> O. BISMARCK, *Erinnerung und Gedanke*, Kritische Neuausg. v. G. Ritter, in ID., *Die gesammelten Werke*, vol. XV, Berlin, 1932, p. 637.

<sup>103.</sup> G. SCHMOLLER, *Vier Briefe über Bismarcks sozialpolitische und volkswirtschaftliche Stellung und Bedeutung*, in «Soziale Praxis», VII (1898), nn. 48, 49, 50 e 52, riprodotto con poche correzioni e alcune note aggiuntive in ID., *Charakter*, München-Leipzig, 1913, pp. 62ss.

<sup>104.</sup> G. SCHMOLLER, *Vier Briefe*, cit., p. 57.

<sup>105.</sup> G. SCHMOLLER, op. cit., p. 61.

«E benché non conoscesse adeguatamente, e talvolta disdegnasse [non solo le «teorie astratte» dell'economia politica ma] anche quella parte della scienza economica che è esperienza condensata [la ‘giovane’ scuola storica dell'economia, n.d.t.], Bismarck è stato in sintonia con ogni vera scienza»<sup>107</sup>.

### Weber e Hintze

La scienza si inchinava, così, alla politica<sup>108</sup>, come avrebbe rilevato Max Weber — dopo alcuni preliminari cenni solo implicitamente critici di Georg Simmel<sup>109</sup> — in due importanti saggi metodologici del 1904 e del 1913. In nome della «Realpolitik», l'economia politica «etica» di Schmoller «adattava le sue prese di posizione ultime» e i suoi ideali di riforma sociale «alle chances di realizzazione effettive o apparenti di volta in volta date»<sup>110</sup>. In tal modo, essa si riduceva a mera «salva di applausi (*Beifallssalve*) alla ‘tendenza di sviluppo’ del momento, e trasformava l'adattamento a questa tendenza da un problema di valutazione ultimo, da risolversi nel singolo caso da parte della coscienza dell'individuo, in un principio che si pretendeva coperto dall'autorità di una ‘scienza’»<sup>111</sup>. L'idealismo politico-sociale di Schmoller, riconoscendo ormai senza più riserve le superiori istanze della ragion di Stato che avevano sempre ispirato a suo giudizio — la prassi politica di Bismarck<sup>112</sup>, si rovesciava, alla fine, in positivismo acritico.

Con affinato acume logico, Max Weber punta il dito sulla inevitabile inaffidabilità metodologica e sui conseguenti esiti apologetici di una «scienza empirica» che si poneva come proprio «compito quello di deten-ninare

<sup>106.</sup> G. SCHMOLLER, op. cit., p. 74.

<sup>107.</sup> G. SCHMOLLER, op. cit., pp. 75-76.

<sup>108.</sup> Cfr. G. GOZZI, *Modelli politici e questione sociale in Italia e in Germania fra Otto e Novecento*, Bologna, 1988, p. 179.

<sup>109.</sup> G. SIMMEL, *Einige Bemerkungen zu Schmollers «Grundriss der allgemeinen Volkswirtschaftslehre»*, in «Allgemeine Zeitung», supplemento al n. 222, München, 28.9.1900; cfr. E. PANKOKE, *Historisches Verstehen und geschichtliche Verantwortung. Zur historisch-ethischen Schule Gustav Schmollers*, in *Custav Schmoller e il suo tempo*, cit., p. 48.

<sup>110.</sup> M. WEBER, *Der Sinn der «Wertfreiheit» der soziologischen und ökonomischen Wissenschaften* redatto inizialmente nel 1913 e pubblicato in forma rielaborata in «Logos», VII (1917), pp. 40-88, tr. it. *Il significato della «avalutatività» delle scienze sociologiche e economiche*, in ID., *Il metodo delle scienze storico-sociali*, a cura di P. Rossi, Torino, 1958, pp. 321, 342 (cfr. l'avvertenza di cui supra nella nota 34).

<sup>111.</sup> WEBER, *Der Sinn der «Wertfreiheit»*, tr. cit., p. 340.

nonne vincolanti e ideali, per poterne dedurre ricette per la prassi»<sup>113</sup>. Egli inserisce, con le sue argomentazioni critiche, due affilati, profondi cunei nel cuore stesso del programma di Schmoller, che pretendeva di essere contemporaneamente scienziato sociale e politico sociale<sup>114</sup>:

1) «la fede» schmolleriana in una «scienza sociale generale», «puramente ‘oggettiva’», presentata quale frutto del progressivo superamento della ‘unilateralità’ (*Einseitigkeit*) della considerazione economica<sup>115</sup>, impediva di riconoscere la pluralità dei «punti di vista particolari (...) e ‘unilateralis’, in base ai quali i fenomeni della realtà sociale vengono «scelti», «isolati», «analizzati» e «articolati espositivamente» (*darstellend gegliedert*) come «oggetto della ricerca» nel loro «significato culturale»<sup>116</sup>, e, con ciò, individuati nella loro «relazione con idee di valore» che «sono, fuori di ogni questione, ‘soggettive’»<sup>117</sup>;

2) tale ipostasi schmolleriana era da imputare alla mancata «distinzione di principio», «rigorosa (*strenge*) tra sapere empirico e giudizio di valore, alla perdurante convinzione acritica di una «immancabile» coincidenza del «ciò che è» (*das Seiende*) con il «ciò che deve essere» (*das Seinsollende*) e viceversa<sup>118</sup>. Essa generava una duplice illusione da parte del «relativismo storico-evolutivo (*entwicklungsgeschichtlicher Relativismus*)» della ‘giovane’ scuola storica dell’economia<sup>119</sup>: a) la sua pretesa di «elevare l’economia politica alla dignità di una ‘scienza etica’ su fondamento empirico», la quale avrebbe dovuto «produrre dalla propria materia (*aus ihrer Stoff*) ideali o norme con-

---

<sup>112.</sup> Cfr. F. LÜTGE, *Gustav von Schmoller als Sozialpolitiker*, in *Gustav von Schmoller und die deutsche geschichtliche Volkswirtschaftslehre*, cit., pp. 208-209; ID., *Die Grundprinzipien der Bismarckschen Sozialpolitik*, in «Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik», CXXXIV (1931), pp. 580-596.

<sup>113.</sup> M. WEBER, *Die «Objektivität» sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis*, in «Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik», XIX (1904), 22-87, tr. it. *L’«oggettività» conoscitiva della scienza sociale e della politica*, in ID., *Il metodo*, cit., p. 58.

<sup>114.</sup> M. WEBER, *Die «Objektivität»*, tr. cit. pp. 68ss.

<sup>115.</sup> M. WEBER, op. cit., pp. 78ss., 84.

<sup>116.</sup> M. WEBER, op. cit., pp. 84ss., 90-91ss.

<sup>117.</sup> M. WEBER, op. cit., pp. 93ss., 100ss. In una breve, ma densa e puntuale sintesi interpretativa, R. RIGHI, *La teoria del partito politico in Max Weber*, in «Rassegna Italiana di Sociologia», XXI (1980), n. 2, pp. 248-251ss. mette bene a fuoco questo nodo cruciale della critica weberiana a Schmoller: (...) Da troncare è l’apparentamento di ‘sociale’ e ‘generale’; nessun punto di vista può pretendere di coincidere con la ‘generalità’».

<sup>118.</sup> M. WEBER, *Die «Objektivität»*, tr. cit., p. 57 e nota 1 a p. 136.

<sup>119.</sup> M. WEBER, op. cit., pp. 57ss., 65ss.

crete», «giudizi di valore»; una simile pretesa implicava «il tentativo di spogliare le norme etiche del loro carattere formale», «di determinarle *nel contenuto*» mediante l'indebita «incorporazione (*Hineinbeziehung*) dell'insieme dei valori culturali (*Kulturwerte*) nell'ambito dell'«etica» (*in den Bereich des Sittlichen*)<sup>120</sup>; b) il suo «sincetismo ottimistico», che credeva di poter «ottenerre norme pratiche di validità scientifica attraverso la sintesi o la diagonale tra diversi punti di vista particolari (*Parteiansichten*)»<sup>121</sup>.

Se le premesse metodologiche stesse del programma di Schmoller, che identificava le ragioni della scienza con quelle della politica, lo portavano a idealizzare apologeticamente il rafforzamento e l'espansione del *sozialer Machtstaat*, dello Stato-potenza sociale imperniato sulla «monarchische Beamtenregierung»; se la sua riformulazione del principio monarchico in termini di «monarchia sociale» (*soziales Königtum*) — già prospettata da Lorenz von Stein nella *Verwaltungstlehre* del 1865-1868<sup>122</sup> — finiva per rinnovare, come notò nel 1906 Max Maurenbrecher, «da leggenda degli Hohenzollern»<sup>123</sup>, e per condividere — come gli avrebbe obiettato, fra gli altri, nel 1922 il suo successore alla cattedra e alla presidenza del VfS Heinrich Herkner — le «bugie esistenziali» dello Stato autoritario bismarckiano<sup>124</sup>; occorre, tuttavia, richiamare il più equilibrato ammonimento storico-crítico dell'ormai «*Vernunftrepublikaner*» (nel 1922) Friedrich Meinecke:

«Chi oggi critica le illusioni di Schmoller, critica le illusioni di un'intera generazione, e se ha appartenuto a tale generazione, critica, di regola, anche le sue proprie illusioni»<sup>125</sup>.

<sup>120.</sup> M. WEBER, op. cit., pp. 57-58, 61.

<sup>121.</sup> M. WEBER, op. cit., p. 65.

<sup>122.</sup> Cfr. G. SCHMOLLER, *Lorenz von Stein*, (1866), riprodotto in ID., *Zur Litteraturgeschichte der Staats- und Sozialwissenschaften*, Leipzig, 1888, 114-146, per la reazione schmolliana delle prime due parti (1865-1866) della *Verwaltungstlehre*, opera di «uno dei teorici dello Stato tedeschi più benemeriti del presente» (op. cit., p. 114).

<sup>123.</sup> M. MAURENBRECHER, *Die Hohenzollern-Legende*, 2 voll., Berlin, s.d. (ma 1906), 1, p. 14; cfr. K.-H. NOACK, *Der soziale Aspekt der Hohenzollernlegende bei Gustav Schmoller*, in *Evolution und Revolution in der Weltgeschichte. Festschrift für Ernst Enzelberg*, vol. I, Berlin (Ost), 1976, pp. 327-343. Ma si vedano le notazioni polemiche su Schmoller espresse, in campo socialdemocratico, già in precedenza da M. SCHIPPEL, *Ein Professor der Sozialreform*, in «Die Neue Zeit» X (1891-1892), 1, pp. 17-23, e K. KAUTSKY, *Schmoller über Fortschritt der Arbeiterklasse*, in «Die Neue Zeit», XXII (1903-1904), II, pp. 228-241.

<sup>124.</sup> H. HERKNER, *Gustav Schmoller als Soziologe*, in «Jahrbücher für National ökonomie und Statistik», CXVIII (1922), p. 7.

In effetti, le teorie politiche di Schmoller conobbero una crescente fortuna presso l'opinione pubblica colta tedesca soprattutto dopo la sua chiamata nel 1882 all'Università di Berlino come successore di Adolf Held alla cattedra di economia politica (*Nationalökonomie*) la sua nomina a membro del consiglio di Stato prussiano nel 1884, a membro ordinario della classe storico-filosofica della *Preussische Akademie der Wissenschaften* su proposta di Heinrich von Sybel nel 1887 — l'unico anche nei tre decenni successivi, fra gli *Staatswissenschaftler* esponenti della ‘giovane’ scuola storica dell'economia tedeschi, ad ottenere un simile prestigioso riconoscimento —, a Rettore (1897) e rappresentante dell'Università di Berlino nello *Herrenhaus* prussiano a partire dal 1899. Gli importanti rilievi critici di Max Weber, pertanto, non chiudono definitivamente, bensì sollevano e ripropongono questioni ancor oggi aperte di analisi e interpretazione storica adeguata della connessione costitutiva interna tra gli enunciati teorico-metodologici di Schmoller e le sue tesi politiche. Ciò non nel senso di accogliere aeriticamente la alquanto generica autodifesa di Schmoller, che nella sua replica del 1910-1911 a Weber ribadisce la propria fede circa l'esistenza di «giudizi di valore oggettivi (*objektive Werturteile*) — accanto a quelli soggettivi — dei quali sono partecipi non solo singole persone e *Gelehrten*, bensì grandi collettività, popoli, epoche, anzi l'intero mondo civile (*die stanze Kulturwelt*)», e che sarebbero, perciò, destinati «ad avere sempre più il sopravvento» su «i giudizi di valore e gli ideali di classe, di partito, di interesse»<sup>126</sup>. Si tratta,

---

<sup>125.</sup> F. MEINECKE, *Drei Generationen deutscher Gelehrtenpolitik* in «Historische Zeitschrift», 125 (1922), p. 268. Meinecke si era autodefinito «Vernunftrepublikaner» nell'intervento del 1918 su *Verfassung und Verwaltung der deutschen Republik*, riprodotto in ID., *Werke*, vol. II, *Politische Schriften und Reden*, hrsg. v C. Kotowski, Darmstadt, 1958, p. 281.

<sup>126.</sup> G. SCHMOLLER, *Die Volkswirtschaft, die Volkswirtschaftslehre und ihre Methode* (1893); 2a. ed. ampliata e modificata in *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 3a ed., Jena, 1911, in particolare pp. 493ss., ripubblicata a cura di A. Skalweit, Frankfurt/M., 1949, pp. 78ss. Sulle profonde implicazioni del *Werturteilstreit* fra Weber e Schmoller cfr. E. TOPITSCH (Hrsg.), *Logik der Sozialwissenschaften* (1965), 7 ed. Köln-Berlin, 1971; D. LINDENLAUB, *Richtungskaämpfe*, cit. pp. 433-443; I. GORGES, *Sozialforschungen*, cit., pp. 378-382ss., 477-486ss., 522ss.; i contributi di Pietro Rossi e Cangolf Hübinger in M. LOSITO, P. SCHIERA (a cura di), *Max Weber e le scienze sociali del suo tempo*, Bologna, 1988, rispettivamente pp. 109-154 e 455-479; R. VOM BRUCH, *Gustav Schmoller*, in N. HAMMERSTEIN (Hrsg.), *Deutsche Geschichtswissenschaft um 1900*, Stuttgart, 1988, pp. 222-225ss., e G. GOZZI, *Sviluppi della politica sociale, crisi dello Stato etico e giudizi di valore in Germania tra Otto e Novecento in I concetti fondamentali delle scienze sociali e dello Stato*, cit., che passa in rassegna anche gli interventi di Werner Sombart alla fine degli anni '90, di Lujo Brentano nel 1901 e di Alfred Weber nel 1908.

piuttosto, di accertare in quale misura lo stesso programma scientifico-politico di Schmoller costituisca per noi oggi — weberianamente — una «sintesi di idee storicamente operanti», uno «strumento concettuale» per la «Il commisurazione comparativa» e la comprensione storica adeguata del sistema politico bismarkiano-guglielmino nelle sue peculiarità «significative»<sup>127</sup>.

Le coordinate generali del programma schmolleriano si riassumono nell'intima corrispondenza tra la superiore «Überparteilichkeit» e capacità di sintesi teorica unitaria della *scienza* sociale ‘etica’, e la superiore «Ueberparteilichkeit» e capacità di sintesi etico-politica unitaria dello Stato amministrativo sociale monarchico. Occorre, pertanto, investigare lo spessore, le implicazioni profonde di tale corrispondenza essenziale, valutando in primo luogo fino a che punto l'insufficiente riconoscimento metodologico schmolleriano della pluralità dei possibili punti di vista particolari nell'ambito della ricerca sociale empirica, orientati secondo interessi e idee di valori differenti, fosse costitutivamente legato alla sua mancata accettazione del *pluralismo politico* nello Stato<sup>128</sup> e, dunque, del «principio parlamentare», in quanto contrapposto al «principio monarchico» prussiano-tedesco<sup>129</sup>. I ripetuti attacchi di Schmoller, anche nei decenni susseguenti il 1890, all'‘egoismo di frazione’ e al ‘particularismo’ dei partiti politici, «al parlamentarismo e alle chiacchiere parlamentari»<sup>130</sup>, le sue riserve in merito alla concessione del suffragio universale segreto, diretto ed eguale in Prussia e alle conseguenze della libertà di coalizione<sup>131</sup> confermano la sua sfiducia in un parlamento sovrano, caratterizzato dall'alternarsi delle maggioranze; in Germania, esso si sarebbe rivelato — a suo avviso — incapace di esprimere un governo politico in grado di indirizzare lo Stato al perseguimento di quegli interessi nazionali generali posti al di sopra degli interessi particolari di classe, di gruppo e di frazione, ed avrebbe, invece, dato luogo per qual-

<sup>127.</sup> Cfr. M. WEBER, *Die «Objektivität»*, tr. cit., pp. 116-120ss.

<sup>128.</sup> Il principio della soggettività e del pluralismo dei valori come elemento connettivo fondamentale dell'unità di teoria della conoscenza e teoria politica della società nel pensiero liberale è sottolineato da R. MANCABEIRA UNGER, *Knowledge and Politics*, New York, 1975, tr. it. *Conoscenza e Politica*, Bologna, 1983, pp. 12ss., 47ss., 110-116, 151-154ss. e *passim*.

<sup>129.</sup> Cfr. *supra* la nota 5.

<sup>130.</sup> W. J. MOMMSEN, *Max Weber und die deutsche Politik*, cit., p. 152s.

<sup>131.</sup> D. LINDENLAUB, *Richtungskämpfe* cit., p. 147.; U. BATZ, *Sozialreformen und Arbeiterschaft*, cit., pp. 104-105.

che anno ad una oligarchia del capitale finanziario, cui avrebbe fatto seguito il sopravvento dei leaders socialdemocratici<sup>132</sup>. Schmoller continuerà a ribadire ancora nel 1911-1912, in polemica con Friedrich Naumann, la sua convinzione che le «democrazie riuscite» mantengono nel loro sistema elementi «monarchici» e «aristocratici»<sup>133</sup>: una tesi che, pur riecheggiando in superficie spunti presenti anche nel pensiero politico di John Stuart Mill e variamente ripresi nel liberalismo moderato europeo della seconda metà dell'Ottocento e dei primi del Novecento — si pensi in Italia, ad es., a Cetano Mosca —, si riallacciava, in realtà, direttamente a quella specifica tradizione storiografica e politica nazional-liberale tedesca sopra delineata, che più nettamente aveva preso le distanze dalle «idee del 1789» e dal movimento democratico del 1848-1849. In ogni caso, la bocciatura schmoliana della democrazia è netta ed esplicita: essa ha potuto avere buon esito solo «nei piccoli Stati con scarse differenziazioni di reddito»<sup>134</sup>, ma «nei grandi Stati la democrazia moderna non può valutare correttamente nessuna questione politica importante nella sua giusta misura»<sup>135</sup>. «Un grande Stato con forti contrasti di classe e di patrimonio e con uguaglianza democratica di diritti politici sfacia facilmente nella plutocrazia di fatto, sotto lo schema formale della democrazia»<sup>136</sup>, oppure «nel predominio politico unilaterale degli operai dell'industria organizzati», ciò che «costituirebbe una disgrazia ancor maggiore»<sup>137</sup>. Pertanto, conclude Schmoller, «il nostro ideale sociale non può risiedere nella forma democratica, bensì nell'elevamento morale sul piano economico e spirituale (*in der wirtschaftlich und geistig moralischen Hebung*) delle nostre classi inferiori; al riguardo, un certo grado (*ein gewisses Mass*) di istituzioni democratiche è, sì, necessario, ma non è la cosa principale, se la Germania deve rimane all'altezza della situazione. La cosa più importante è (...) che monarchia e *Beamtentum* in quanto spina

---

<sup>132.</sup> Cfr. L. VON WIESE, *Aristokratie und Demokratie bei Gustav von Schmoller*, in *Gustav von Schmoller und die deutsche Geschichtliche Volkswirtschaftslebre*, cit., pp. 328-329.

<sup>133.</sup> G. SCHMOLLER, *Die soziale Frage. Klassenbildung, Arbeiterfrage, Klassenkampf*, hrsg. v. Luzie Schmoller, München-Leipzig, 1918, p. 130; cfr. *supra* le note 100 e 101.

<sup>134.</sup> G. SCHMOLLER, op. cit., p. 130.

<sup>135.</sup> G. SCHMOLLER, *Friedrich Naumann*, in «Soziale Praxis», XXII, n. 6 del 7.XI.1912, riprodotto in ID., *Charakterbilder*, cit., p. 301.

<sup>136.</sup> G. SCHMOLLER, *Die soziale Frage* cit., p. 130.

<sup>137.</sup> G. SCHMOLLER, recensione alla versione rielaborata dell'opera di F. NAUMANN, *Neudeutsche Wirtschaftspolitik* (1911), in «Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich», XXXVI (1912), p. 346.

dorsale forte dello Stato (*als das starke Rückgrat des Staates*), mantengano la direzione, ci guidino alla vittoria all'esterno e ristabiliscano la pace all'interno tra capitale e lavoratori, tra gli imprenditori cartellizzati e le associazioni sindacali, mantenendo poi la pace ristabilita»<sup>138</sup>.

Compito della *Sozialpolitik* statale non era, dunque, di accelerare e intensificare, ma, semmai, di frenare e circoscrivere quel processo di democratizzazione, che già trent'anni prima il seguace e collaboratore di Schmoller nel VfS Gustav Cohn aveva presentato come l'incombente pericolo che «caratterizza tutto il nostro secolo»<sup>139</sup>. Nel brano citato, Schmoller riproponeva lo schema generale variamente riformulato da due generazioni di economisti della scuola storica tedesca nell'era guglielmina<sup>140</sup> — che individuava nella *Sozialpolitik* un momento essenziale della pacificazione sociale interna intesa come correlato indispensabile della *Weltpolitik*, del nuovo ruolo egemonico mondiale della potenza economica, culturale, politica e militare del Reich.

Come si vede, Schmoller aveva mantenuto sostanzialmente intatta per oltre un quarantennio la sua fiducia nel ‘soziales Königstum’ e nella ‘monarchische Beamtenregierung’<sup>141</sup> — in alternativa alla ‘parlamentarische Regierung’ — quali unici istituti etico-politici in grado di realizzare non semplicemente il compromesso momentaneo, ma la sintesi/mediazione organica e nazionale degli interessi e dei valori particolari, potenzialmente disgregatori della superiore unità dello Stato. Si tratta — pertanto — di valutare, in secondo luogo, fino a che punto tale posizione ripetesse, seppure apologeticamente, la costituzione materiale del *Kaiserreich* bismarckiano-guglielmino: ciò nella misura in cui questa era caratterizzata dall'incorporamento amministrativo, monarchico-burocratico — e solo secondariamente dalla mediazione politica parlamentare — degli interessi organizzati nei processi di decisionalità politica dello Stato interventista<sup>142</sup>, dalla crescente, diretta politicizzazione e capacità di organizzazione e mobilitazione

<sup>138.</sup> G. SCHMOLLER, op. cit., p. 346.

<sup>139.</sup> Cfr. G. COHN, *Arbeit und Armut*, in «Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich», V (1881) pp. 1000ss. 1030-1031ss., 1034ss.

<sup>140.</sup> D. KRUEGER, *Nationalökonomien im wilhelminischen Deutschlands*, cit.

<sup>141.</sup> Cfr. *supra* la nota 83.

<sup>142.</sup> E. R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, vol. IV, *Struktur und Krisen des Kaiserreichs*, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz, 1969, pp. 991-995ss., 1022-1026ss., 1031-1037; G. GOZZI, *Legislazione sociale e crisi dello Stato di diritto tra Otto e Novecento Due modelli: Italia e Germania*, in «Annali dell'Istituto storico italogermanico in Trento», X (1984), p. 221s.

extraparlamentare di massa delle grandi associazioni di interessi e nazionalistiche ideologizzate<sup>143</sup> e dal connesso ripiegamento dei partiti parlamentari dalle grandi questioni costituzionali e politicogenerali alla rappresentanza degli interessi particolari della rispettiva base sociale<sup>144</sup>.

Da quanto esposto risulta — peraltro — confermata, in terzo luogo, l'ipotesi che si debbano attribuire proprio al consolidarsi di tale specifico sistema di rappresentanza e integrazione Politicocostituzionale degli interessi organizzati i limiti di realizzazione pratica dell'ideale schmolleriano di un *Beamtentum* ‘indipendente’ e ‘neutrale’, illuminato nei suoi compiti di riforma sociale dai *Gelehrten* del VfS. A proposito di tale ‘indipendenza’, già alcuni contemporanei, come ad es. Robert Michels, avevano obiettato a Schmoller che «non le opinioni personali, bensì gli interessi di classe e i bisogni di classe decidono in ultima istanza nelle prese di posizione dei grandi gruppi acquisitivi (*Erwerbsgruppen*) sulle questioni del tempo»<sup>145</sup>. E un'ampia serie di studi specialistici solo in minima parte menzionabile nelle note presenti — è oggi disponibile sia sul ruolo determinante delle associazioni di interessi nel Kaiserreich tedesco<sup>146</sup>, sia sull'estrazione sociale e familiare dei funzionari medi e superiori dell'amministrazione prussiana e imperiale<sup>147</sup>, la loro selezione e formazione accademica<sup>148</sup>, i loro orientamenti ideologico-politici<sup>149</sup>, il loro aumento numerico e crescente specializzazione professionale<sup>150</sup>, i loro canali di comunicazione diretta, sia ufficiali che personali, con gli esponenti di ceti professionali, associazioni

<sup>143.</sup> Cfr. T. NIPPERDEY, *Interessenverbände und Parteien in Deutschland vor dem Ersten Weltkrieg*, in «Politische Vierteljahrsschrift», II (1961) n. 33, pp. 262-263ss.; H.-J. PUHLE, *Parlament, Parteien, und Interessenverbände 1890-1914*, in M. STÜRMER (Hrsg.), *Das kaiserliche Deutschland. Politik und Gesellschaft 1870-1918*, Düsseldorf, 1976 (la ed. 1970), 340ss.; D. STEGMANN, *Die Erben Bismarcks. Parteien und Verbaende in der Spätphase des Wilhelminischen Deutschlands. Sammlungspolitik 1897-1918*, Köln-Berlin, 1970, pp. 32ss., 47ss., 113ss.; H. A. WINKLER, *Liberalismus und Antiliberalismus. Studien zur politischen Sozialgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts*, Göttingen, 1979, pp. 83ss., 163ss.; H.-P. ULLMANN, *Interessenverbände in Deutschland*, Frankfurt/M., 1988, pp. 77ss., 85ss., 94ss., 104ss.; S. AMATO, *Le associazioni di interessi nel 'Kaiserreich' bismarckiano-guglielmino (1871-1914)*, in F. BRACCO (a cura di), *Associazionismo e democrazia nell'Europa dell'Ottocento*, Firenze, 1990, 211-256, che contiene un'ampia rassegna bibliografica sull'argomento; si veda anche *infra* la nota 151.

<sup>144.</sup> G. A. RITTER, *Der Übergang*, cit., pp. 438-439ss.

<sup>145.</sup> R. MICHELS, *Gustav Schmoller in seinen Charakterbildern*, in «Internationale Monatsschrift für Wissenschaft, Kunst und Technike», VIII (1914), n. 5, pp. 1-26, riprodotto in ID., *Bedeutende Männer*, Leipzig, 1927, p. 105.

<sup>146.</sup> Cfr. *supra* la nota 143 e la nota 151.

di interessi<sup>151</sup> e partiti parlamentari<sup>152</sup>. Sulla base di tale ricchissime letteratura storiografica, è possibile verificare fino a che punto e in qual senso una chiave interpretativa essenziale dell'intero sistema sociopolitico del Kaiserreich sia fornita proprio dal rapporto privilegiato diretto della ‘monarchische Beamtenregierung’ non con la ‘ethische Sozialwissenschaft’, secondo l’ideale platonico schmolleriano, bensì con i sempre più ideologizzati e politicizzati ‘Sonderinteressen’. Nella linea interpretativa qui prospettata, orientamenti di ricerca illuminanti e reciprocamente complementari sulla costituzione materiale del Reich bismarckiano-guglielmino sono offerti — non a caso — proprio da due attenti conoscitori dell’opera di Schmoller come Otto Hintze e Max Weber. Nel famoso, già citato saggio di storia costituzionale comparata del 1911 sul *Principio monarchico* Hintze scrive:

---

<sup>147.</sup> Si vedano — a titolo puramente esemplificativo — L. MUNCY, *The lunker in the Prussian Administration 1888-1914*, Providence, 1944, pp. 189ss.; R. MORSEY, *Die oberste Reichsverwaltung unter Bismarck. 1867-1890*, Münster, 1957, pp. 245-247ss.; E. N. e P. R. ANDERSON, *Political Institutions and Social Change in Continental Europe in the 19th. Century*, Berkeley, 1967, pp. 186-195; H. HATTENHAUER, *Geschichte des Beamtentums*, Köln-Berlin-Bonn-München, 1980, pp. 255-256ss.; B. WUNDER, *Geschichte der Bürokratie in Deutschland*, Frankfurt/M., 1986, pp. 75-81ss., 93-95ss.

<sup>148.</sup> Cfr. W. BLEEK, *Von der Kameralausbildung zum Juristprivileg*, cit.; H. HATTENHAUER, *Geschichte des Beamtentums*, cit., pp. 210ss., 249ss.; H. -E. MUELLER, *Bureaucracy, Education and Monopoly: Civil Service Reforms in Prussia and England*, Berkeley, 1984; B. WUNDER, *Geschichte der Bürokratie* cit., pp. 75ss.; D. F. LINDENFELD, *The Education of the Prussian Higher Civil Servants in the Staatswissenschaften 1897-1914*, in E. VOLKMAR HEYEN (Hrsg.), *Historische Soziologie und Rechtswissenschaft*, Frankfurt/M., 1986., pp. 201-15, nonché l’ampia documentazione riportata in P. BAUMGART (Hrsg.), *Bildungspolitik in Preussen*, cit., e K. SCHWABE (Hrsg.), *Deutsche Hochschullehrer als Elite*, cit.

<sup>149.</sup> L. SCHÜCKING, *Die Reaktion in der inneren Verwaltung Preussens*, Berlin, 1908; E. KEHR, *Das soziale System der Reaktion in Preussen unter dem Ministerium Puttkamer*, in ID., *Der Primat der Politik*, hrsg. v. H.-U. Wehler, Berlin, 1970.2 (1<sup>a</sup> ed. 1965), pp. 64-86; J. C. G. ROHL, *Beamtenpolitik im Wilhelminischen Deutschland*, in M. STÜRMER (Hrsg.), *Das kaiserliche Deutschland*, cit., pp. 287-311; B. WUNDER, *Geschichte der Bürokratie*, cit., 87-93ss.; T. SÜLE, *Preussische Bürokratietradition. Zur Entwicklung von Verwaltung und Beamtenschaft in Deutschland 1871-1914*, Göttingen, 1988, pp. 166ss., 177ss. 191ss.

<sup>150.</sup> O. HINTZE, *Der Beamtenstand*, in «Vorträge der Gehe-Stiftung zu Dresden», III (1911), riprodotto in ID., *Soziologie und Geschichte. Gesammelte Abhandlungen*, hrsg. u. eingel. v. C. Östreich, Göttingen, 1964, pp. 66-125, tr. it. *Il ceto dei funzionari*, in ID., *Stato e società*, cit., pp. 158-201; K. C. A. JESERICH et al. (Hrsg.), *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, vol. III, *Das Deutsche Kaiserreich*, cit., pp. 90ss., 104ss., 646ss., 662ss., 678ss., 855-856ss.; T. SÜLE, *Preussische Bürokratietradition*, cit., pp. 19-52Ss., 72-93, 191-204.

«Da noi, i partiti non sono propriamente formazioni politiche, quanto, piuttosto, economico-sociali o religioso-confessionali. Ciò dipende dal fatto che nelle nostre rappresentanze popolari (*Volksvertretungen*) si esprime propriamente solo la vita della società (*bürgerliche Gesellschaft*) invece del vero agire politico. Nel presente si realizza in misura inaspettata ciò che Bismarck desiderava dal punto di vista di una direzione monarchica dello Stato, e cioè che i partiti potessero entrare in gioco come comunità di interessi economico-sociali fortemente caratterizzate (*als scharf charakterisierte wirtschaftlich-soziale Interessengemeinschaften*), con le quali si potesse calcolare e condurre la politica secondo il principio del *do-ut-des* (...). Questa è, però, una configurazione del sistema dei partiti che porta più ad una direzione monarchica dello Stato che all'influenza del parlamento. E, per finire, l'incommensurabile distanza, politica e di concezione del mondo, che si ha — ad es. — fra il *Zentrum* e la socialdemocrazia, esclude assolutamente la possibilità di un governo di partito basato sulla rotazione (*abwechselndes Partei-*

<sup>151.</sup> W. FISCHER, *Staatsverwaltung und Interessenverbände im Deutschen Reich 1871-1914*, in *Interdipendenzen von Politik und Wirtschaft. Festgabe für Gert von Eynern*, Berlin, 1967, pp. 431-459; P.C. WITT, *Der preussische Landrat als Steuerbeamter 1891-1918. Bemerkungen zur politischen und sozialen Funktion des deutschen Beamtenums*, in I. CEISS, B. J. WENDT (Hrsg.), *Deutschland in der Weltpolitik des 19. und 20. Jahrhunderts*, Düsseldorf, 1973, 205-219; E. GLOVKA SPENCER, *Business, Bureaucrat and Social Control in the Ruhr 1896-1914* in *Sozialgeschichte Heute. Festschrift für Hans Rosenberg zum 70. Geburtstag*, hrsg. v. H.-U. Wehler, Göttingen, 1974, pp. 452-466; si vedano, inoltre, i numerosi riferimenti in H. A. BÜCK, *Der Centralverband Deutscher Industrieller 1876-1901*, 2 voll., Berlin, 1902-1906; H.-J. PUHLE, *Agrarische Interessenpolitik und preussischer Konservatismus im wilhelminischen Reich (1893-1914). Ein Beitrag zur Analyse des Nationalismus in Deutschland am Beispiel des Bundes der Landwirte und der Deutsch-Konservativen Partei*, 2<sup>a</sup> ed. rivista Bonn-Bad Godesberg, 1975 (la ed. 1966); H. KÄLBLE, *Industrielle Interessenpolitik in der Wilhelminischen Gesellschaft. Centralverband Deutscher Industrieller 1895-1914*, Berlin, 1967; D. STEGMANN, *Hugenberg contra Stresemann. Die Politik der Industrieverbände am Ende des Kaiserreiches*, in «Vierteljahrsschriften für Zeitgeschichte», XXIV (1976), pp. 329-378; H.-P. ULLMANN, *Der Bund der Industriellen. Organisation, Einfluss und Politik Klein- und mittelbetrieblicher Industrieller im deutschen Eisen-, Stahl- und Maschinenbauindustrie 1900-1933*, in ID., *Vom Weltkrieg zur Weltwirtschaftskrise. Studien zur deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte 1914-1932*, Göttingen, 1984, p. 131-133ss., nonché nei lavori citati *supra* nella nota 143.

<sup>152.</sup> G.A. RITTER, *Arbeiterbewegung, Parteien und Parlamentarismus. Aufsätze zur deutschen Sozial- und Verfassungsgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts*, Göttingen, 1976, pp. 175ss.; B. MANN, *Zwischen Hegemonie und Partikularismus. Bemerkungen zum Verhältnis von Regierung, Bürokratie und Parlament in Preussen 1867-1918*, in G. A. RITTER (Hrsg.), *Regierung, Bürokratie und Parlament in Preussen und Deutschland von 1848 bis zur Gegenwart*, Düsseldorf, 1983, pp. 7689.

*regiment*). Una simile degenerazione del sistema dei partiti è, a sua volta, collegata originariamente al dato di fatto che l'influenza del parlamento sul governo è relativamente tanto scarsa, e non si può negare che la prospettiva di un rafforzamento sostanziale di tale influenza in senso politico produrrebbe effetti educativi sui partiti. Essi sarebbero spinti ad acquisire capacità di governo; (...)»<sup>153</sup>. Tale brano — molto citato, ma, spesso, estrapolato dal più generale contesto argomentativo dell'Autore — rinvia alle radici secolari profonde del «sistema di governo monarchico-costituzionale tipicamente prussiano-tedesco» in quanto «contrapposto a quello parlamentare»<sup>154</sup>. Hintze polemizza con le superficiali e antistoriche applicazioni al caso tedesco delle classificazioni assiologico-evolutive generalizzanti di quei costituzionalisti — di influenza minoritaria, peraltro, nel panorama giuspubblicistico tedesco dell'epoca<sup>155</sup> — come lo svedese Pontus Fahlbeck nel capitolo V de *La constitution suédoise et le Parlementarisme moderne* del 1905<sup>156</sup>, o come Julius Hatschek nel primo volume dello *Allgemeines Staatsrecht* del 1909<sup>157</sup>, i quali presentavano la «monarchia costituzionale» quale «mero stadio di transizione (*Übergangszustand*), relativamente breve,» dalla monarchia «assoluta» dell'*ancien régime* al «sistema di governo parlamentare»<sup>158</sup>. Avendo rinvenuto nella distinzione tra «potenze territoriali» (*Landmaechte*) continentali e «potenze marittime» (*Seemächte*) anglosassoni una discriminante originaria fondamentale di due varianti tipologiche di Stato moderno<sup>159</sup>, egli riconduce la *differenza specifica* dello sviluppo costituzionale della potenza territoriale prussiano-tedesca — poggiante sulle tre «co-

---

<sup>153.</sup> O. HINTZE, *Das monarchische Prinzip*, tr. cit., p. 41.

<sup>154.</sup> O. HINTZE, op. cit., p. 27.

<sup>155.</sup> Si veda, al riguardo, F. LANCHESTER, *Alle origini di Weimar*, cit., pp. 93-107, e, per il periodo precedente, M. FIORAVANTI, *Giuristi*, cit., capitoli III e IV.

<sup>156.</sup> Cfr. P. FAHLBECK, *La constitution suédoise et le parlementarisme moderne*, Paris, 1905 (ediz. svedese 1904), pp. 113ss., 133, tr. tedesca *Die Regierungsform Schwedens*, Berlin, 1911, e la recensione critica di O. HINTZE, *Die schwedische Verfassung und das Problem der konstitutionellen Regerung*, in «Zeitschrift für Politik», VI (1913), pp. 483-497.

<sup>157.</sup> J. HATSCHEK, *Allgemeines Staatsrecht auf rechtvergleichende Grundlagen*, vol. I, *Das Recht der modernen Monarchie*, Leipzig, 1909, in particolare p. 23.

<sup>158.</sup> O. HINTZE, *Das monarchische Prinzip*, tr. cit., pp. 27-29ss., in polemica implicita con la tesi di Hatschek.

<sup>159.</sup> La contrapposizione fra «Landmächte» e «Seemächte» era stata tematizzata da O. HINTZE, *Staatsverfassung und Heeresverfassung*, in «Neue Zeit- und Streitfragen», III (1906), n. 4, riprodotto in ID., *Staat und Verfassung*, cit., pp. 69ss., 77-83.

lonne storiche: assolutismo, militarismo, burocrazia»<sup>160</sup> — alla prevalenza dell'elemento autoritario della *Herrschaft* su quello consociativo della *Genossenschaft*<sup>161</sup>: *una prevalenza determinata — per Hintze dall'esigenza permanente di una forte iniziativa della «Machtpolitik» monarchico-statuale per realizzare e difendere militarmente l'unificazione territoriale, e perfezionare la centralizzazione, intensificazione, specializzazione e nazionalizzazione del sistema amministrativo «inteso a subordinare i conflitti sociali di classe», acuiti dall'industrializzazione, «all'interesse di Stato»*<sup>162</sup>.

Il testo di Hintze del 1911 conferma, come si vede, l'oscillazione impotente dei partiti tedeschi fra ‘principii’ e ‘Realpolitik’, fra i due poli, non mediati, delle loro contrapposte concezioni ideologico-politiche — che si paralizzavano a vicenda come una sorta di veti incrociati — e degli interessi particolari, sempre più preponderanti, della propria base sociale. Tale polarizzazione astratta risultava *da* — ed era, nel contempo, un importante momento con-determinante *di* — quei caratteri costitutivi specifici del sistema di rappresentanza, che lo rendevano funzionale alla «direzione monarchica dello Stato» piuttosto che «all'influenza del parlamento», ed escludevano, in ogni caso, assolutamente la possibilità di un governo parlamentare basato su coalizioni partitiche di maggioranza e sul loro «ricambio»<sup>163</sup>. Ciò corrispondeva alla concezione bismarckiana dello Stato «im Grund herrschaftlich, nicht genossenschaftlich fundiert», in base alla quale la *Volkswertretung* in quanto rappresentanza degli «interessi civili (*bürgerlichen*), economico-sociali» dei nuovi «ceti professionali» (*Berufstände*) «nei confronti del detentore del potere statale», doveva, sì, «esercitare un certo diritto di condeterminazione (*ein gewisses Mitbestimmungsrecht*) ma ben lontano dalle prerogative di potere, fondate sulla sovranità popolare (*auf Volks-*

---

<sup>160.</sup> O. HINTZE, *Das monarchische Prinzip*, tr. cit., p. 31.

<sup>161.</sup> Cfr. O. HINTZE, *Die schwedische Verfassung*, cit., p. 496 («das herrschaftliche Prinzip auf Kosten des genossenschaftlichen so überaus angebildet»), e, soprattutto, la sua densa *Typologie der ständischen Verfassungen des Abendlandes*, in «Historische Zeitschrift», 141 (1930), pp. 229-248, tr. it. *Tipologia delle costituzioni per ceti in Occidente*, in ID., *Stato e società*, cit., pp. 221-235. Sull'argomento si vedano le penetranti considerazioni di Pierangelo Schiera nell'introduzione a O. HINTZE, *Stato e società*, cit. pp. XVII-XX, che richiama «le due anime della sovranità (Bodin) e della *consociatio* (Althusius)»; per un approfondimento più generale di tale coppia categoriale, che era stata al centro della riflessione di Otto von Gierke, cfr. P. SCHIERA, *Otto Hintze*, cit., pp. 40, 48ss., 62, 136-137ss., 171-172.

<sup>162.</sup> O. HINTZE, *Das monarchische Prinzip*, tr. cit., pp. 31-32ss.

<sup>163.</sup> Cfr. *supra* la nota 153.

*souveränität begründeten*), di parlamenti che governano»<sup>164</sup>. Con l'onestà intellettuale che contraddistingue la sua lucida analisi storico-realistica, nel brano del 1911 sopra riportato Hintze riconduce a tale sistema costituzionale — pur non riuscendo a scorgere vie d'uscita da esso praticabili a breve termine<sup>165</sup> — quella tipica «degenerazione del sistema dei partiti» tedeschi che consentiva al «governo monarchico» di ‘mediatizzarli’<sup>166</sup> e manipolarli ‘dall’alto’ facendo leva sui rispettivi interessi corporati ‘dal basso’, e coinvolgendo direttamente questi ultimi nei processi di decisionalità politica e di gestione amministrativa. Hintze giunge, per tale via, a riconoscere che la prospettiva di un «rafforzamento sostanziale» dell’influenza politica effettiva del parlamento sul governo «produrrebbe effetti educativi sui partiti», inducendoli «ad acquisire capacità di governo»<sup>167</sup>.

Nei suoi interventi dell’aprile 1917-maggio 1918<sup>168</sup> su *Parlamento e governo*, Max Weber mostra com’è tale carattere specifico del sistema dei partiti tedesco fosse da imputare in primo luogo alla loro esclusione dalla formazione del governo e dal patronato diretto (con l’eccezione del monopolio di fatto dei conservatori) sulle cariche amministrative superiori, nonché dal controllo della pubblica amministrazione. La mancata «selezione» e «responsabilità» parlamentare degli esponenti del governo non solo costituiva l’ostacolo principale alla «educazione politica» della nazione<sup>169</sup> e al processo di

<sup>164.</sup> O. HINTZE, *Bismarcks Stellung zur Monarchie und zum Beamtenamt*, in M. LENZ, E. MARCKS (Hrsg.), *Das Bismarck-Jahr. Eine Würdigung Bismarcks und seiner Politik in Einzelschilderungen*, Hamburg, 1915, p. 41. Per la sostanziale rispondenza della *Staatslehre* labandiana dominante a tale concezione teorico-politica, cfr. *supra* le note 69, 70, 72, 73, 75 e 76.

<sup>165.</sup> L’ampio brano citato *supra* alla nota 153 così prosegue: «Forse la progressiva democratizzazione della vita statale è un destino inevitabile del mondo moderno, ma non è una fortuna e un obiettivo a cui mirare, soprattutto se essa si compie secondo un ‘tempo’ troppo veloce. Il rischio è, se non si riesce a rallentare la tendenza, che essa agisca in senso più ritardante che stimolante. Solo un lento progresso può essere giovevole su questa strada; da come stanno le cose da noi, però, con l’introduzione del regime parlamentare i freni della macchina dello Stato diverrebbero impraticabili. Nel Reich, in ogni caso, la costituzione esistente, la cui modifica non sarebbe in alcun modo facile, è contraria al regime parlamentare (...). Il principio monarchico è cresciuto in modo così strettamente legato con la struttura complessiva dell’esperienza statale prussiana e imperiale, da non poter essere sostituito dal principio del governo parlamentare se non attraverso una trasformazione completa di quella struttura stessa, come potrebbe avvenire solo con una rivoluzione» (O. HINTZE, *Das monarchische Prinzip*, tr. cit., pp. 41-42).

<sup>166.</sup> L. GALL, *Bismarck. Der weisse Revolutionär*, Frankfurt/M-Berlin-Wien, 1980, tr. it. *Bismarck*, Milano, 1982, pp. 577ss.

<sup>167.</sup> Cfr. *supra* la nota 153.

formazione e ricambio di capi politici adeguati a dirigere la complessità dei moderni Stati industriali e della loro «macchina» burocratica<sup>170</sup>, ma eliminava l'incentivo più potente alle convergenze programmatiche e alle coalizioni elettorali e parlamentari tra partiti portatori di concezioni del mondo e interessi diversi, in una parola, alla loro maturazione come partiti di governo. Nella caratteristica tendenza dei partiti del Reichstag a svolgere «una politica unicamente *negativa*»- che si limitava alle «critiche, proteste, discussioni, emendamenti e bocciature di progetti di legge del governo»<sup>171</sup> -, in questa loro «condanna» alla «volontà di impotenza (*Wille zur Ohnmacht*)<sup>172</sup>, Weber individua l'aspetto più corposo e duraturo della «eredità di Bismarck», il quale aveva mirato a trasformare il parlamento in «apparato di approvazione mal tollerato di una burocrazia dominante», invece che in sede di «autorevole decisione» dei «grandi problemi» politici<sup>173</sup>.

---

<sup>168.</sup> A partire dalla serie dei cinque articoli sulla «Frankfurter Zeitung» (*Der preussische Landtag und das Deutsche Reich*, 26.IV.1917; *Die Erbschaft Bismarcks*, 27.V.1917; *Beamtenherrschaft und politische Führertum*, parti I e 11, 9. e 10.VI.1917; *Verwaltungsoffentlichkeit und politische Verantwortung*, 24.VI.1917), poi confluiti in *Parlamento e governo* (cfr. *infra* la nota 169), ai successivi *Die Lehren der deutschen Kanzlerkrise*, in «Frankfurter Zeitung», n. 247 del 7.IX.1917, e *Die Abänderung des Artikels 9 der Reichsverfassung*, in op. cit., n. 248 dell'8.IX.1917, all'intervento in due parti *Bayern und die Parlamentarisierung im Reich*, in «Münchener Neueste Nachrichten», nn. 522 e 525 del 15. e 17.X.1917, alla recensione del libro di Erich KAUFMANN, *Bismarcks Erbe in der Reichsverfassung*, Berlin, 1917, in «Frankfurter Zeitung», n. 298 del 28.X.1917, alla brochure *Wahlrecht und Demokratie in Deutschland*, Berlin-Schöneberg, dicembre 1917, e alla conferenza su *Aristokratie und Demokratisierung in Deutschland*, tenuta il 15 gennaio 1918 dinanzi all'Associazione dei conunericanti e industriali di Berlino (resoconto abbreviato in «Berliner Tageblatt», n. 30 del 17.1.1918), in cui Weber chiede espressamente il «superamento del Parlamento basato sulle tre classi (di votanti) in Prussia» quale «passo essenziale» verso la «parlamentarizzazione e democratizzazione». La ricostruzione storico-filologica della complessa gestazione di *Parlamento e governo* è nella *Max Weber Gesamtausgabe*, Abteilung 1, *Schriften und Reden*, vol XV, *Zur Politik im Weltkrieg. Schriften und Reden 1914-1918*, hrsg. v. W. J. Mommsen in Zusammenarbeit m. G. Hübinger, Tübingen, 1984, pp. S-20, 298-300, 307-309, 327-329, 339, 344-346, 421-431, 710ss., 733-734, 779-781.

<sup>169.</sup> M. WEBER, *Parlament und Regierung im neuangeordneten Deutschland. Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens*, München-Leipzig, maggio 1918, tr. it. *Parlamento e governo. Per la critica politica della burocrazia e del sistema dei partiti*, a cura di F. Fusillo, Roma-Bari, 1982, p. 20.

<sup>170.</sup> M. WEBER, op. cit., pp. 20, 36-45ss., 57-58ss., 139, 156ss.

<sup>171.</sup> Op. cit., pp. 57, 43-44.

<sup>172.</sup> Op. cit., p. 68.

I contributi di riflessione storico-politica della più recente *parteiforschung* tedesca, a cominciare da quelli qui menzionati di Theodor Schieder, Thomas Nipperdey, M. Rainer Lepsius, Lothar Gall e — con particolare attenzione alle diversificazioni regionali e locali — Gerhard A. Ritter, hanno considerevolmente arricchito, precisato e articolato le interconnessioni tra sistema dei partiti, associazioni di interessi e primato dell'amministrazione messe a fuoco da fondamentali analisi tipologico-comparative — ad avviso di chi scrive, in parte complementari<sup>174</sup> — di Weber e Hintze. Scopo non secondario delle presenti note era di richiamare l'attenzione — quantunque per sommi capi e con omissioni importanti — su alcune delle robuste, profonde radici di tali indagini nella tradizione dominante del pensiero politico tedesco della seconda metà dell'Ottocento, anche se rivisitata, come nel caso di Weber, (auto)criticamente.

---

<sup>173.</sup> Op. cit., pp. 9ss., 20-21.

<sup>174.</sup> Per una ricostruzione puntuale delle stimolazioni feconde che la concezione ideal-tipica e la considerazione sociologica «comprendente» di Max Weber operano nelle fasi successive di elaborazione del progetto hintziano di una storia costituzionale e amministrativa generale, rinvio all'introduzione di F. HARTUNG, *Otto Hintze Lebenswerk*, a O. HINTZE, *Staat und Verfassung* cit., pp. 24ss., a quella di Gerhard Östreich a O. HINTZE, *Soziologie und Geschichte* cit., pp. 10-11ss., 36-37, 46, 55-58ss., e a P. SCHIERA, *Otto Hintze*, cit., pp. 18, 23-24ss., 59-63ss., 96-105, 122-123, 144-148, 202ss. e *passim*.