



Scienza politica e Storia costituzionale Osservazioni intorno a un sodalizio utile (e possibile)

LORENZO ORNAGHI

1. *Alcune doverose avvertenze su innovazione scientifica e retoriche dell'interdisciplinarietà*

Sarei preoccupato e mi sentirei del tutto inidoneo al compito riassunto nel titolo, se la formulazione *Scienza politica e Storia costituzionale* inducesse il lettore all'aspettativa che queste brevi pagine intendano e possano fornire un contributo, per dir così, "metodologico", magari nella linea fecondamente segnata da quella consapevolezza, che qua e là sembra ormai crescere anche nel campo dei cultori delle scienze sociali, intorno alla «presenza di intersezioni indicative fra diversi linguaggi disciplinari, volti ad un ri-orientamento evolutivo e processuale dei loro strumenti d'indagine»¹. È vero che nutro da tempo perplessità e dubbi (di cui mi sono sforzato, in diverse circostanze, di rendere espliciti motivi recenti e cause più antiche)² rispetto alla strana quiete epistemologica e metodologica che ha avvolto e quasi intorpidito la grandissima parte delle odierne scienze sociali e delle loro inesauribili sottospes-

cializzazioni accademiche. Rimango tuttavia convinto che, quand'anche in un tale

¹ Come hanno osservato G. Gemelli e F. Squazzoni, *Scienze sociali e interscienza*, in «Intersezioni. Rivista di storia delle idee», XX (2000), n. 2, p. 262, presentando un dossier costituito da due saggi rispettivamente di Immanuel Wallerstein e di Ilya Prigogine, oltre che da due contributi degli stessi curatori. Opportunamente, Gemelli e Squazzoni così proseguono e argomentano la loro osservazione: «Nell'universo delle discipline sociali, le radici di queste intersezioni presentano uno spessore di lungo periodo e costituiscono un processo operativo che ha accompagnato e contrastato l'affermazione dei paradigmi meccanicistici e neopositivistici, dominanti nei diversi ambiti disciplinari. Si può sostenere che la storia delle scienze sociali è stata percorsa da "forme di pensiero inquieto" che hanno consentito, con molto anticipo rispetto alla congiuntura della complessità delineatasi negli anni Settanta, la produzione di uno sguardo articolato dell'indagine scientifica, sia sul piano di un'epistemologia riflessiva – spesso teoreticamente implicita – di tipo evolutivo e processuale e, dunque, pienamente in linea con i recenti sviluppi della teoria dei sistemi complessi, che sul piano di un'esemplificazione storica stratificata e dinamica, caratterizzata da una prospettiva morfologica e nettamente anti-teleologica» (*ibidem*).

² Cfr., per esempio, L. Ornaghi, *Scienza della politica*, Milano, Jaca Book, 1993, particolarmente pp. 89-95 e pp. 107-111; ma mi permetto di rinviare anche alla mia voce *Teorie della politica*, in *Dizionario di politiche pubbliche*, a cura di G. Capano e M. Giuliani, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1996, pp. 409-419.

campo fossimo sempre più vicini a ciò che qualche decennio fa si amava chiamare una «rivoluzione scientifica», difficilmente quest'ultima assumerebbe le caratteristiche di un movimento radicalmente e rapidamente innovatore (o, per dirla con termini differenti, di un terremoto micidiale e salutare). L'ipertrofica istituzionalizzazione disciplinare-universitaria delle scienze sociali, temo, ha ormai sviluppato capacità d'inerzia formidabili. E, se fortunatamente una rivoluzione scientifica (o qualcosa di assai simile) continua ad appartenere al novero degli eventi non improbabili né tantomeno impossibili, il suo tempo di attesa si sta comunque facendo sempre più aleatorio e non preventivabile, pur con gli ovvii margini di imprecisione, secondo un calcolo ragionevole e affidabile. Non per caso, del resto, a smentire e svilire la tranquillizzante convinzione che un tale tempo di attesa coincida alla fin fine con un proficuo stato di transizione permanente, vi è soprattutto quel paradosso per cui le didattiche delle scienze sociali maggiormente diffuse, quanto più si affannano per accreditare di sé un'immagine "innovativa", tanto più finiscono col rivelarsi genuinamente "conservative".

Cercherò dunque di non far slittare, in modo improprio o maldestro, sui terreni per me non del tutto agevoli dell'epistemologia e della metodologia il tema importante e seducente che Luigi Lacchè e Roberto Martucci, direttori di questa nuova Rivista e autorevoli studiosi di Storia costituzionale, mi hanno invitato a considerare dal punto di vista di chi professa e insegna Scienza politica nell'Università italiana. Mi sforzerò anche, nel discutere il tema, di non scostarmi granché (almeno nelle intenzioni) da un siffatto punto di osservazione, quale

esso viene usualmente identificato dalle dominanti convenzioni "specialistico-accademiche". Tenterò con ogni cura, invece, di evitare quelle fin troppo consuete e agevoli perorazioni che, in nome o nella prospettiva di una interdisciplinarietà quasi sempre *imaginalis*, producono normalmente l'effetto non solo di rafforzare la distanza tra i lessici e la grammatica dei rispettivi àmbiti disciplinari, ma anche di seppellire sotto una massa di luoghi comuni qualsiasi pur iniziale indagine sulle effettive intersezioni tra campi di analisi che già a occhio nudo (per dir così) risultano del tutto contigui. Insomma, il tenore delle mie considerazioni, volendolo semplificare sino al rischio dell'elementarità, da altro non sarà dato se non dalla mia personale risposta all'interrogativo che, con termini altrettanto rudimentali, potrebbe formularsi così: quali temi e questioni stanno rendendo talvolta sempre più conveniente, tal'altra sempre più necessaria e urgente, una qualche forma di sodalizio tra Scienza politica e Storia costituzionale?

E allora, poiché – alla luce e in conseguenza delle avvertenze sin qui esposte – sia l'espressione attenuativa *una qualche forma* sia il termine stesso *sodalizio* possono forse risultare sufficientemente accettabili nella loro dichiarata genericità, converrà passare subito all'indicazione di alcuni dei temi e problemi che, proprio dallo specifico punto di osservazione prescelto, sembrano oggi particolarmente rilevanti. Il primo è – senza dubbio alcuno (almeno da parte mia) – quello di "costituzione". Per non sembrare però ignaro o del tutto inesperto delle implicazioni metodologiche (e delle complicazioni accademico-disciplinari) che un tale formidabile problema porta con sé, soccorre a questo pun-

to il richiamo al magistero di uno dei maggiori e più straordinari studiosi italiani di teoria politica e istituzioni politiche, Gianfranco Miglio.

2. *Costituzione e teoria politica delle trasformazioni*

Gianfranco Miglio non solo ha coltivato, di volta in volta o contemporaneamente, i campi della Storia delle dottrine politiche, della Storia delle istituzioni politiche e della Scienza politica, ma si è anche trovato, in tempi differenti e con un assai diverso arco temporale, a ricoprirne i rispettivi insegnamenti. Dall'anno accademico 1968-1969 prese avvio, presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, quel corso di Scienza della politica che Miglio, trasferendovi più tardi il suo ordinariato, avrebbe ininterrottamente tenuto sino al 1988. Già in quel primo anno durante il quale l'insegnamento di Scienza politica cominciava a prendere corpo, e poi per tutti gli anni successivi, un abbondante numero delle lezioni iniziali era dedicato alle questioni del metodo scientifico e delle sue "regole". Fortemente segnate dalle più recenti teorie di Karl Popper, cui Miglio era giunto sotto la spinta della sua inesauribile ricerca attorno al "che cos'è scienza" e della sua attrazione mai affievolitasi per tutto ciò che il metodo scientifico correttamente seguito può offrire (oltre che per i vincoli e il rigore che esso impone), queste lezioni rivelavano tuttavia il loro saldo fondamento weberiano e, più in generale, un impianto risalente per diversi aspetti a quell'ampio e secolare orientamento di pensiero europeo, solo impropriamente riducibile allo "storicismo" in senso stretto³.

Pertanto, già durante queste prime lezioni, dinanzi alle affascinate e un po' spaurite matricole Miglio non esitava, sulla scorta dei suoi studi di istituzioni e dottrine politiche, a riafferrare e accostare tra loro una considerazione di Ernest Desiré Glasson sulla nascita delle istituzioni, le tesi della *Osnabrücker Geschichte* di Justus Möser e il loro influsso sulla successiva ricerca storico-costituzionale, o qualcuna delle principali argomentazioni sviluppate da Albert Hermann Post al fine di mostrare l'esistenza di elementi comuni nelle istituzioni di tutte le civiltà, per chiudere infine con un richiamo alla convinzione, nutrita da Henry Sumner Maine, che il metodo della storiografia tedesca non fosse ancora stato soddisfacentemente integrato e affinato dall'impiego degli strumenti comparativi, e con una lunga discussione dei risultati delle indagini condotte da Paul Vinogradoff sulle istituzioni medievali. Tutti autori, questi, che allora come oggi lo studente incuriosito avrebbe potuto conoscere meglio, solo a condizione di mettere da parte per qualche momento i manuali politologici, e avventurarsi invece per altri repertori disciplinari o (in quei tempi) tra le ingiallite schede dei cataloghi alfabetici della biblioteca dell'Università.

A Miglio, in realtà, sin da quelle iniziali lezioni sul metodo scientifico premeva particolarmente sottolineare e chiarire ai suoi studenti il ruolo centrale ed essenziale della comparazione. Ricostruire e riprendere i tentativi di applicarla allo svolgimento e al succedersi delle istituzioni politiche serviva a mostrare, in primo luogo, in qual modo lo

³ Il «punto di vista dell'autentica concezione storicistica» viene significativamente ricordato ed esposto in G. Miglio, *Osservazioni metodologiche intorno alla ricerca storica in materia politica* (1960), in *Le regolarità della politica*, Milano, Giuffrè, 1988, vol. I, p. 371.

scienziato politico, operando nel grande laboratorio della storia, fosse in grado di usare proficuamente quello stesso limite inesorabilmente frapposto dalla freccia-tempo. La comparazione diacronica, poi e soprattutto, gli appariva la sola a consentire di sottrarre l'analisi delle forme molteplici e sempre varie di organizzazione della convivenza politica al rischio, se non all'inevitabile condanna, di una "idiografia" impossibilitata a dar conto sino in fondo di ciò che si oggettiva fuori e magari a dispetto della "volontà" e della "razionalità progettuale" degli individui. Una pratica idiografica, quindi e per necessaria conseguenza, incapace di spiegare perché ogni sistema di poteri e istituzioni, per quanto possa durare (e per tutto il tempo che dura) continuamente si trasforma al suo interno, e poi, lasciando il posto a un diverso sistema di poteri e di istituzioni, più o meno velocemente declina.

In una serie di lezioni conclusive del suo corso di Scienza politica, Gianfranco Miglio, svolgendo indagini distinte sulle trasformazioni *nei* sistemi politici e su quelle *dei* sistemi politici (con l'attenzione sempre vigile, naturalmente, rispetto a ciò che da tempo stava accadendo nei regimi rappresentativo-elettivi) tornava infine ad argomentare la necessità, nel primo ambito, della comparazione sincronica, e la centralità, nel secondo, di quella diacronica. Soprattutto, con questi capitoli di teoria politica delle trasformazioni, sollevava il velo sullo spinosissimo problema di quanto la *naturale* storicità dei termini-concetti che costituiscono e arricchiscono senza sosta i nostri linguaggi disciplinari sia ancora una risorsa, o viceversa già da tempo rappresenti un pesante vincolo, quando si tenti di registrare e spiegare (almeno) quel che davvero sta irreversibilmente cambiando.

Sistemi costituzionali e trasformazioni *nei*, e soprattutto *dei*, sistemi politici risultano oggi sempre più connessi. Lo sono così intimamente, e anche con una tale inoppugnabile evidenza, che è ormai pressoché impossibile disegnare tutte le effettive intersezioni tra i primi e le seconde, a meno di voler considerare non solo ogni costituzione, ma anche ogni complessivo "ordine costituzionale", come una sorta di opera di rivestimento, quasi una sovrastruttura dotata di un grado eminente di autonomia relativa, rispetto alla società, all'economia, alla cultura e alla tecnologia, o a tutte le varie "forze" e "interessi" sociali, diversamente qualificabili e mescolabili. Pure in quest'ultima eventualità, tuttavia, impossibile è tenere immobili tutte le paratie più o meno stagne costruite dalle "dogmatiche" manifeste e implicite non solo in molte dottrine dei costituzionalisti, ma anche in altrettanto numerosi orientamenti della storia delle istituzioni politiche. I "vincoli" di cui si compone un sistema costituzionale, siano essi formali o informali, talvolta ancora disciplinano – assecondandoli e orientandoli – i cambiamenti in corso; talaltra li amplificano o, ignorandoli, vengono da essi aggirati e neutralizzati.

Le trasformazioni in atto, per parte loro, quando in un sistema costituzionale non trovino, o ritrovino sempre meno, la capacità di fornire "regole del gioco" in grado realmente di ridurre l'incertezza, rendono ancor più reale quella "artificiale" separazione con cui si è cercato, distinguendo tra una *Konstitution* e una *Verfassung*, tra una "forma" e una "materia", di salvaguardare innanzi tutto la rappresentazione stessa dell'unità – dinamica, perché "vivente" – di ogni convivenza politica organizzata. Viene alla mente quel che nella seconda metà del

Seicento George Savile, primo marchese di Halifax, trattando dei "fondamentali", osservava proprio a proposito della costituzione: «È modificabile e mediante ciò si avvicina ancor più alla perfezione e, senza adattarsi ai diversi tempi e alle diverse circostanze, non potrebbe sopravvivere. La sua vita viene prolungata cambiando tempestivamente le sue diverse parti nelle diverse epoche»⁴.

Sarebbe ora troppo lungo richiamare la gamma delle interconnesse trasformazioni in cui sono coinvolti tutti i sistemi politici e il "sistema globale". Mediante l'analisi di una o più di queste trasformazioni e la ricerca dei fattori a cui principalmente imputarle, così come in forza delle ancor più frequenti indagini sugli effetti che esse vanno producendo, hanno infatti preso corpo (e alla fine, anche specializzando ulteriormente la propria strumentazione metodologica, si sono auto-identificati) alcuni degli orientamenti oggi maggiormente diffusi della scienza politica. Conta invece soffermare l'attenzione su quest'altro elemento, e cioè che, anche quando un assetto o un sistema costituzionale *non sembri* situato – già dalle prime apparenze – in un punto nevralgico delle trasformazioni di un sistema politico, esso è *di fatto* collocato e coinvolto in tutte le principali intersezioni o turbolenze dei cambiamenti in atto. Quelle tra dimensione locale, nazionale e internazionale dei processi politici; quelle tra le differenti e spesso incoerenti porzioni dell'insieme di circuiti funzionali e istituzionali, di interrelazioni comunicative, simbolico-culturali e tecnologiche, in cui sempre più si giocano asimmetrie o nuove simmetrie tra la legittimazione generale a governare e la legittimazione altrettanto generale a rappresentare; quelle – infine, e per ricorrere alle "figure" più iper-sintetiche, così testimoniando

ancora una volta la loro ineludibilità – tra politica, società, diritto ed economia.

Probabilmente, l'antica tesi di Lorenz von Stein deve ormai essere ribaltata. Nel groviglio delle attuali trasformazioni, non è più l'amministrazione a dover assumere il ruolo di «costituzione vivente», bensì è l'assetto costituzionale a doversi sempre più immedesimare con un «ordine vivente» (e quindi, in quanto tale, anche come "parte" di un ordine vivente più generale), al fine di consentire che Stato e amministrazione lavorino al meglio possibile⁵. Dai "moderni" assetti costituzionali spuntano così l'immagine e la realtà antichissime della *politeia*. E, seppur non sia dato di sapere con ragionevole certezza quali potranno esserne gli svolgimenti prossimi, certo è che il suo riaffiorare suggella il fatto che il grande legato moderno della "costituzione" e del "costituzionalismo" non risulta più assolutamente immutabile, in ragione di una sua pretesa di indisponibilità al di fuori della storia della moderna forma di organizzazione statale del potere e della politica.

3. Potere e istituzioni

Immagini originarie come quella di *politeia* non tornano oggi, credo, come riflesso di un gioco deformante di specchi, quasi che, al progressivo sbiadire delle rappresentazioni moderne di Stato e politica via via che le ricerche di storia e teoria politica sem-

⁴ G. Savile, marchese di Halifax, *Riflessioni e pensieri politici*, in *Opere complete*, Milano, Giuffrè, 1988, p. 325.

⁵ Cerco qui di applicare in parallelo i suggerimenti e gli argomenti che ho ricavato da L. Mannori e B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2001, particolarmente pp. 400-406, 455-463, 516.

pre più “decostruiscono” l’uno e l’altra, proprio quelle immagini possano in una qualche forma restituire vigore al mito dell’unità, cui l’età moderna ha prestato, considerandolo interamente suo, le attenzioni più ossessive e le cure più gelose. Né questo rapido riaffiorare è soltanto il pur rilevante segno che il costituzionalismo versa in una condizione di crescente difficoltà, ogni qualvolta pretenda di “tenere” ancora contemporaneamente dentro di sé, e ancora pressoché immedesimati, la moderna costituzione e l’organizzazione statale del potere, magari ostinandosi a considerare la prima come il criterio fondamentale con cui scandire le grandi fasi della seconda, in un perenne chiaroscuro tra l’*Ancien régime* e ciò che è uscito dalla fucina costituzionale, americana e francese, del tardo Settecento. Semmai, a far cercare o ritrovare nuova vitalità nei concetti antichi e originari della politica, è il veloce corrompersi di quella che nei moderni concetti sembrava la più inossidabile delle qualità: il carattere, vale a dire, della loro naturale storicità.

Anche al termine-concetto di costituzione sta forse capitando, non per caso, ciò che da tempo si avverte quando il concetto storico (e sempre più storicizzato) di Stato è costretto a dilatarsi sulle strutture di organizzazione e, soprattutto, sui processi contemporanei di produzione-distribuzione del potere politico. Di fronte a tali strutture e processi, infatti, per nulla peregrino si è riaperto il dubbio, creduto sciolto una volta per tutte, se il nome “Stato” non sia ormai svincolabile, e nell’odierna realtà delle trasformazioni politiche già affrancato, da non poche delle sue “essenziali” determinazioni accumulate lungo grandissima parte dell’età moderna⁶. Ma

appunto il riaprirsi – come questione di teoria e di indagini empiriche appartenenti ancora al dominio della politologia – del rapporto tra Stato e politica, inevitabilmente apre anche il problema – storiografico, innanzi tutto – del rapporto tra costituzione e politica. E lo pone in termini finalmente depurati dall’equivoco che gli assetti delle moderne costituzioni siano prevalentemente o soltanto il culmine, quando non il succedaneo alquanto sintetico e talora piuttosto scadente, di quel complesso “ordine di poteri” che, lungo il corso degli svolgimenti dell’esperienza storica dello Stato, avrebbe indissolubilmente legato e reso il meno imperfettamente corrispondenti tra loro “politica” e “istituzioni”.

È l’orizzonte futuro degli odierni sistemi politici, del sistema globale, delle loro istituzioni, a far stringere tra Scienza politica e Storia costituzionale un sodalizio libero dalle mitologie e dai riti accademici delle più vetuste retoriche dell’interdisciplinarietà. E a far invece procedere l’una e l’altra disciplina verso l’analisi congiunta (e la “comprensione”, oltre che la “spiegazione”) di quei nuovi “ordini politico-costituzionali”, che prendono sempre maggior vigore proprio dal punto in cui l’ampliarsi e l’accelerarsi delle trasformazioni in atto ancor più strettamente vengono a legare la necessaria vitalità di una costituzione al funzionamento (e all’indispensabile plusvalore di legittimazione) di uno “Stato al plurale”. In una direzione – si potrebbe ora aggiungere, pur nella consapevolezza dell’azzardo metodologico – lungo la quale la ricerca di «intersezioni indi-

⁶ Cfr., per una più ampia argomentazione, L. Ornaghi, *Stato*, in *Il Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1999, vol. XV, pp. 25-44.

cative fra diversi linguaggi disciplinari» e lo stesso «ri-orientamento evolutivo e processuale» degli strumenti d'indagine⁷ sarà con ogni probabilità sempre meno insensibile a ciò che un tempo veniva rappresentato (e che oggi può non inutilmente essere ricordato, almeno per le sue crescenti capacità evocative della propria condizione di "limitrisorsa") con il termine di "sintesi".

Risulta certamente riduttivo, e fors'anche un po' fuorviante, voler rubricare a questo punto alcuni dei programmi di ricerca che potrebbero dischiudersi dinanzi al sodalizio tra Scienza politica e Storia costituzionale. Ma un brevissimo esercizio di esemplificazione può essere utile, oltre che ad attenuare temporaneamente il grado di "astrattezza" delle considerazioni sin qui svolte, per ribadire quel che a me sembrano le ragioni (e la realtà delle trasformazioni in atto), che maggiormente spingono verso un simile sodalizio. E si potrà allora cominciare il rapido elenco con quella "divisione dei poteri" che, proprio perché porta nel suo corredo genetico la necessità di salvaguardare le libertà individuali e di costituire il più efficace degli scudi contro ogni pericolosa invadenza del potere politico, risulta sempre più in affanno rispetto alla molteplicità delle attuali poliarchie, interne e internazionali, e alla loro fattuale stratificazione. Si potrà poi proseguire, così cercando di riconnettere quegli anelli di una catena che dottrine e prassi costituzionali hanno allentato e talvolta sempre più isolato tra di loro, con lo studio dei rapporti tra costituzione e democrazia, tra istituzioni, risorse nomadi e diritti stanziali, tra livelli di governo, pluralità delle richieste di rappresentanza e *governance*, tra produzione delle politiche pubbliche e amministrazione.

In definitiva – ed è quel che, al di là di ogni contingente e ridotta esemplificazione, maggiormente importa osservare – a favorire il sodalizio tra Scienza politica e Storia costituzionale è la molteplicità di poteri, autorità, istituzioni, che oggi compone e regola ogni organizzazione della convivenza politica, ai livelli più differenti della sua articolazione e lungo lo smobilitarsi progressivo delle demarcazioni più tradizionali tra ciò che è "dentro" e ciò che è "fuori", oltre che all'interno stesso, dell'unità di una sintesi politico-statale⁸.

Il "potere" (cioè, concretamente, la storia e il funzionamento delle odierne strutture di produzione-distribuzione di una multiformità di poteri) e l'"istituzione" (quindi, altrettanto concretamente, la realtà e la storia delle regole formali e informali con cui collettività umane provano continuamente e sempre diversamente a ridurre, per quel che è possibile, rischi e costi dell'incertezza) vengono così a definire, nel loro nesso teorico e nelle loro interdipendenze empiriche, il suggello di un tale sodalizio.

In una prospettiva non troppo lontana, non è difficile scorgere, per entrambe le discipline, il possibile affrancamento (almeno) dalle qualificazioni "metodologiche" ormai più sterili, generiche, ingombranti. Forse non è illusorio prevedere anche, in virtù del loro sodalizio, una ripresa efficace degli strumenti e della teoria

⁷ Cfr. *supra*, nota 1.

⁸ Si vedano, a questo proposito, V.E. Parsi, *La costituzione come mappa: sovranità e cittadinanza tra risorse nomadi e diritti stanziali*, e C. Pinelli, *La dicotomia fra democrazia e mercato e i costi dell'incertezza*, in *La nuova età delle costituzioni. Da una concezione nazionale della democrazia a una prospettiva europea e internazionale*, a cura di L. Ornaghi, Bologna, Il Mulino, 2000, rispettivamente pp. 145-194 e pp. 195-216.

della "comparazione"⁹. E neppure, a guardar bene, risulta allora infondato o soltanto convenzionale l'auspicio che – proprio attraverso una nuova considerazione del grande, classico tema del rapporto tra "potere" e "istituzione" – si possa portare un decisivo arricchimento a quel che oggi, non sempre appropriatamente e non sempre con la riconoscenza dovuta a ciò che la storia delle scienze sociali già ha dimo-
-

to, sincreticamente si definisce "neo-istituzionalismo".

⁹ In una tale direzione continua a sembrarmi eccellente e assai suggestiva (anche se l'eco si è rivelata pressoché nulla nella comunità politologica) la riflessione metodologica sviluppata da S. Bartolini, *Tempo e ricerca comparata*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», XX (1990), n. 3, pp. 529-571, a proposito del disegno di «una ricerca comparata che combina dimensione di variazione spaziale e temporale.»