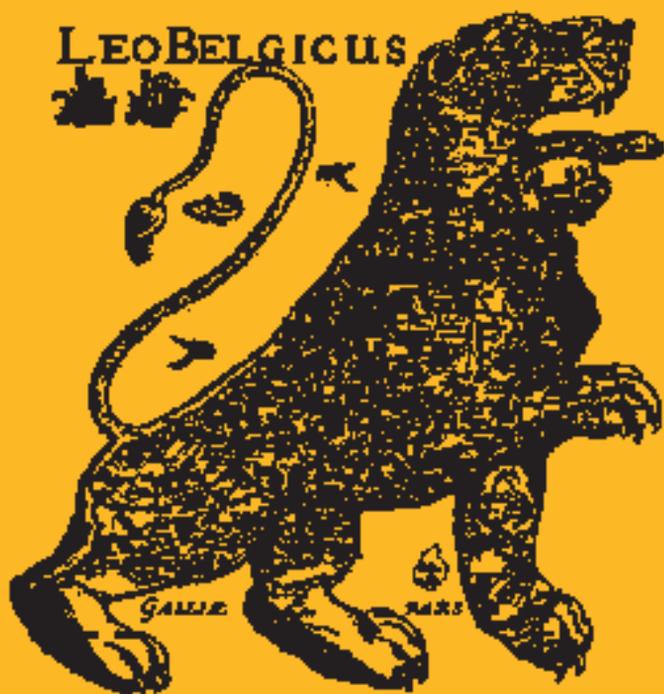


*Giornale di*  
**Storia**  
**costituzionale**

n. 3 / I semestre 2002 PERIODICO DEL LABORATORIO DI STORIA COSTITUZIONALE "ANTOINE BARNAVE"



PAGINE APERTE

**Cassese** Democrazia e Unione europea

INTERSEZIONI

**Ghiringhelli** Storia delle dottrine politiche e storia costituzionale

LEZIONI

**Burdeau** L'administration napoléonienne

**Delperée** La fonction royale en Belgique

RICERCHE

**Clerici** Plessis-Les-Tours, 1580

**Mioni** The right to Vote in the Thought of John Adams

**Barberis** Il costituzionalismo repubblicano di Constant e Madame de Staël

**Antonetti** Gaspare Ambrosini e le riforme elettorali

VIRTUTE E CONOSCENZA

**Lucarini** Tra le pagine dell'«Enciclopedia del diritto» (1958-1992)

TESTI & PRETESTI

**Allegrezza** Chesterton e l'Inghilterra: una «breve storia»

CRONACHE ITALIANE

**Mussolini** «Non amo Pangloss»



*Giornale di*  
**Storia**  
**costituzionale**

n. 3 / I semestre 2002



Giornale di Storia costituzionale  
Periodico del Laboratorio "A. Barnave"  
n. 3 / I semestre 2002

*Direzione*

Luigi Lacchè, Roberto Martucci

*Comitato scientifico*

Bronislaw Baczo (Ginevra), Giovanni Busino (Losanna), Francis Delperée (Lovanio), Alfred Dufour (Ginevra), Lucien Jaume (Parigi), Michel Pertué (Orléans), Joaquín Varela Suanzes (Oviedo)

*Comitato di redazione*

Paolo Colombo, Federico Lucarini, Giovanni Ruocco, Luca Seuccimarra

*Segreteria di redazione*

Marco Fioravanti, Alessandro Macri, Paola Persano

*Direzione e redazione*

Laboratorio di storia costituzionale "A. Barnave"

Università di Macerata

piazza Strambi, 1

62100 Macerata,

tel. +39 0733 258724; 258775; 258365

fax. +39 0733 258777

e-mail: barnave@unimc.it

I libri per recensione, possibilmente in duplice copia, vanno inviati alla Segreteria di redazione.

La redazione si rammarica di non potersi impegnare a restituire i dattiloscritti inviati.

*Direttore responsabile*

Angelo Ventrone

Registrazione al Tribunale di Macerata

n. 463 dell'11.07.2001

*Edizione e distribuzione/Publisher and Distributor*

Quodlibet edizioni

via padre Matteo Ricci, 108

62100 Macerata

tel.+39 0733 264965

fax +39 0733 267358

e-mail: quodpost@tin.it

ISBN 88-86570-88-0

ISSN 1593-0793

*Progetto grafico*

Augusto Wirbel

*Tipografia*

Litografica Com, Capodarco di Fermo (AP)

La rivista è pubblicata con un finanziamento dell'Università di Macerata e con un contributo del Dipartimento di diritto pubblico e teoria del governo.

Finito di stampare nel mese di giugno 2002



*In copertina*

Joh. Doetichum, *Map of the Netherlands*, 1598.

Rijksprentenkabinet, Amsterdam (particolare)

*Prezzo di un fascicolo*

euro 15,49;

arretrati, euro 22;

*Abbonamento annuo (due fascicoli)/ Subscription rates (two issues)*

Italia, euro 25,82; Unione europea, euro 36,15; U.S.A. e altri Stati, euro 55;

*Pagamento:*

A mezzo conto corrente postale n. 14574628 intestato a

Tempi provinciali soc. coop. a.r.l.,

via p. Matteo Ricci, 108 - 62100 Macerata;

Con assegno bancario, con la stessa intestazione;

Tramite bonifico bancario: Banca delle Marche cc. 13004

ABI 6055 CAB 13401

con Carta Visa, inviando, tramite fax o e-mail, i propri dati, numero della Carta e le ultime quattro cifre della data di scadenza.

*Payments:*

By bank cheque to: Tempi provinciali soc. coop. a.r.l., via P. Matteo Ricci, 108 - 62100 Macerata, Italy;

By bank transfer:

Banca delle Marche cc. 13004 ABI 6055 CAB 13401

Swift BAMA IT 3A001

By Credit Card (Visa): please send by fax or e-mail the Credit Card number and the last four digits of expiration date.

Gli abbonamenti dell'anno 2001 comprendono i n° 1 e 2 del Giornale; l'abbonamento 2002 decorre dal n°3, in uscita a giugno 2002. Gli abbonamenti non disdetti entro il 31 dicembre si intendono rinnovati per l'anno successivo.

# Sommario

GIORNALE DI STORIA COSTITUZIONALE n. 3 / I semestre 2002

5 Una Convenzione per l'Europa

## Pagine aperte

9 Democrazia e Unione europea

SABINO CASSESE

## Intersezioni

19 Storia delle dottrine politiche e storia costituzionale

A proposito del rapporto tra individuo, società ed autorità politica

ROBERTINO CHIRINGHELLI

## Lezioni

25 Pouvoir administratif et droit public français

II. L'administration napoléonienne et le souci de la régularité

FRANÇOIS BURDEAU

41 La fonction royale en Belgique

FRANCIS DELPERÉE

## Ricerche

57 Plessis-Les-Tours, 1580: indagine su un «contratto di signoria»

ALBERTO CLERICI

79 The right to Vote in the Thought of John Adams, as related to Property, Equality, and Inequality  
FEDERICO MIONI

97 Il costituzionalismo repubblicano di Constant e Madame de Staël  
MAURO BARBERIS

119 Gaspare Ambrosini e le riforme elettorali dopo la Grande Guerra  
NICOLA ANTONETTI

## Virtute e conoscenza

137 Un itinerario di storia costituzionale tra le pagine dell'«Enciclopedia del diritto» (1958-1992)  
FEDERICO LUCARINI

## Testi & pretesti

161 G. K. Chesterton e l'Inghilterra: una «breve storia»  
PAOLO ALLEGREZZA

## Cronache italiane

169 «Non amo Pangloss». Discorso del 16 novembre 1922  
BENITO MUSSOLINI

## Librido

179 Cinquantaquattro proposte di lettura

## Agenda Barnave

209 Dottorato di ricerca in Storia e teoria delle costituzioni moderne e contemporanee

211 El estudio jurídico e histórico del constitucionalismo (Nota sobre el área de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo España)

# Una Convenzione per l'Europa

«Saprà la vecchia Europa, rispondere alla sfida del mondo moderno?». Così, anni fa, Jacques Le Goff interrogava le coscienze inquiete del nostro Continente. Si tratta, con tutta evidenza, di una domanda che il tempo non ha per nulla scalfito e che segue un itinerario accidentato, partito da lontane utopie e giunto a intravedere – per taluni fin troppo – tangibili realtà. Oggi l'Europa è alla ricerca delle risposte da dare a quella penetrante domanda. Dallo scorso 28 febbraio poco più di cento europei, in rappresentanza dei governi degli Stati membri, dei Parlamenti nazionali, del Parlamento europeo, della Commissione europea e dei paesi candidati a entrare nell'Unione, formano la Convenzione che ha il compito – così come recita la Dichiarazione di Laeken – di identificare le questioni sollevate dal futuro sviluppo dell'Unione e di cercare di identificarne le diverse possibili soluzioni. Nel marzo 2003 la Convenzione dovrebbe concludere i lavori lasciando in eredità proposte e indicazioni autorevoli alla successiva Conferenza inter-

governativa chiamata quindi a dar loro una forma compiuta.

Negli ultimi anni il processo di integrazione sovranazionale ha suscitato una messe imponente di convegni, pubblicazioni, saggi e oggi appare impossibile per uno studente vocato alle scienze sociali concludere i propri studi senza aver percepito tutto il peso del diritto e delle istituzioni comunitarie sulla sua *silhouette* di giurista, politologo, economista in formazione. Che questo accada, è senza dubbio un bene, se non altro per prendere atto di una realtà che – dopo l'entrata in circolazione dell'euro – è nelle tasche di tutti. Certo, le ombre sono ben presenti anche perché i cittadini europei, si tratti pure dei più "europeisti", sembrano ancora lontani dal cogliere i contorni esatti della posta in gioco.

Visto dall'esterno il processo costituente dei "tecnici" può apparire una Babele di linguaggi e di lessici. In parte lo è, ed è difficile orizzontarsi tra chi la costituzione la vuol fare, chi ne certifica la materiale esistenza, chi nega la possibilità – diremmo

epistemologica - di arrivare ad una costituzione europea. Le parole e i concetti, si sa, contribuiscono a "fare le cose", ma bisogna essere cauti. La parola Costituzione - tanto più se messa per iscritto - ha uno straordinario valore simbolico ma se ad essa avviciniamo la parola Trattato, ecco aprirsi orizzonti meno consueti. La parola Costituzione è, per molti aspetti, necessaria, ma non è certo innocua e averne piena consapevolezza è importante. Lo studio storico e concettuale dei processi costituenti ha molto da insegnare quanto a forme, modi e procedure. E le fasi costituenti - quelle che hanno fatto la storia dei costituzionalismi moderni - rappresentano laboratori straordinari di innovazione e di accelerazione. La Babele, spesso in mezzo a lotte politiche e sociali durissime, se sfida il cielo è perché sa di doverlo fare.

I membri della Convenzione europea hanno davanti a sé un compito arduo, anche se il loro orizzonte è piuttosto quello di una *consolidazione di segno costituzionale*. Anche per fare questo c'è bisogno di una mano ferma che sappia riscrivere i termini del progetto europeo con spirito di profonda originalità e dunque con coraggiosa speranza.

Costituzionalismo, federalismo, sovranità, integrazione, legittimazione, democrazia, diritto, competenze, divisione verticale e orizzontale dei poteri, sussidiarietà... L'inventario sarebbe lunghissimo. Queste e altre categorie forgiate negli ultimi secoli ci dicono al tempo stesso troppo o troppo poco e utilizzate *tout court* rischiano addirittura di danneggiare la discussione e il progetto. Perché i paradigmi costitutivi della Comunità europea sono *diversi*

per origini e caratteri, si nutrono di quei concetti ma danno vita a quelle ibridazioni che da sempre inquietano i "formalizzatori". Il *mixtum compositum*, la *res publica composita* - sintagmi sorti accanto e all'ombra del possente modello vestfaliano - risuonano oggi nello spirito della *covenantal tradition*. C'è bisogno pertanto di un grande sforzo creativo e di innovazione per uscire dal guado, perché un'Europa incompiuta e disunita, fatta a metà, difficilmente potrà «rispondere alla sfida del mondo moderno».

Il compito è di quelli epocali e l'occasione non deve andar persa con una soluzione prefabbricata e modesta. Bisogna "andare oltre" avendo però ben chiaro che qualsiasi proposta istituzionale deve muovere dalle questioni veramente fondamentali, le sole in grado di avvicinare le opinioni pubbliche al processo costituente.

La lezione di Sabino Cassese che il «Giornale di storia costituzionale» ha il piacere di pubblicare suggerisce anzitutto indicazioni di metodo e di prospettiva innestando i problemi odierni in una visione critica e consapevole. L'Europa che vogliamo non può *nascere* attingendo semplicemente al «retaggio culturale comune» e tuttavia non può prescindere da esso valorizzandone i tratti irrinunciabili. Il «Giornale di storia costituzionale» non può non osservare con viva attenzione il processo in atto. Quasi un anno fa - nella premessa al primo numero - avevamo evocato quel patrimonio di memorie e di esperienze che è l'oggetto del nostro lavoro. L'auspicio di oggi è che la Convenzione di Bruxelles non trascuri del tutto questo grande "arsenale". Tra un anno avremo la risposta?





# Democrazia e Unione europea\*

SABINO CASSESE

## 1. *Il problema della legittimazione*

L'Unione europea trae la propria legittimità dai valori democratici che essa propugna, dagli obiettivi che persegue e dalle competenze e dagli strumenti di cui dispone. Il progetto europeo trae tuttavia la propria legittimità anche da istituzioni democratiche, trasparenti ed efficienti. Anche i parlamenti nazionali contribuiscono alla legittimazione del progetto europeo. La dichiarazione sul futuro dell'Unione, allegata al trattato di Nizza, ha sottolineato la necessità di esaminare il loro ruolo nella costruzione europea. Più in generale, occorre chiedersi quali iniziative si possano adottare al fine di sviluppare uno spazio pubblico europeo.

Il quesito principale, valido per tutte e tre le istituzioni, è il seguente: in che modo possiamo accrescere la legittimità democratica e la trasparenza delle attuali istituzioni?

A questa domanda la dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione europea (adottata dal Consiglio europeo riunitosi il 14 e 15 dicembre 2001) risponde con altre doman-

de che suggeriscono, tra l'altro, l'elezione del presidente della Commissione, l'elezione su base non nazionale del Parlamento e un rafforzamento dei suoi poteri, un ruolo più ampio dei Parlamenti nazionali nell'Unione, una maggiore efficienza del processo decisionale (ad esempio, più decisioni a maggioranza e un ruolo più forte del Parlamento). Tra gli altri suggerimenti c'è anche quello di assicurare maggiore trasparenza, ma solo per il Consiglio, in vista (sembra) di un suo ruolo come secondo ramo del Parlamento.

Il Consiglio europeo di Laeken, insomma, è giunto alla conclusione che la legittimazione dell'Unione può essere assicurata principalmente a mezzo di maggiore democrazia.

Mi propongo di dimostrare che questo è un punto di vista parziale e incompleto. Lo farò esaminando dapprima come e perché si pone il problema della legittimazione negli

\* "Lectio magistralis" tenuta il 27 marzo 2002 all'Università di Macerata, in occasione del conferimento del titolo di dottore "honoris causa". Il testo è stato ampliato e sono state aggiunte le note.

Stati; poi illustrando alcuni caratteri che differenziano l'Unione dagli Stati; infine, considerando i mezzi attuali di legittimazione dell'Unione, i loro limiti e i modi per superarli.

## 2. La legittimazione degli Stati

La fabbrica dei poteri pubblici statali è composta di materiali diversi. Gli strumenti di legittimazione sono fondamentalmente due: il primo è il diritto, il secondo la democrazia.

Il diritto come strumento di legittimazione degli Stati («Rechtsstaat», «rule of law», principio di legalità) nasce, nel corso del XIX secolo, per effetto del liberalismo. In una prima fase, vengono introdotte garanzie della libertà personale e della (parziale) indipendenza dei giudici. Più tardi le garanzie si sposteranno dal potere giudiziario a quello legislativo, con l'introduzione di giudici della costituzionalità delle leggi<sup>1</sup>. In una terza fase, nel corso della seconda parte del XX secolo, le garanzie conquisteranno anche il potere esecutivo, con le autorità indipendenti e le norme sul procedimento amministrativo.

Il secondo strumento di legittimazione, la democrazia, nasce dopo, e si sviluppa a pieno solo nel XX secolo, con i successivi allargamenti del suffragio, che diventa universale (esteso alle donne) solo nella seconda metà del XX secolo. La democrazia come fattore di legittimazione conquista, però, solo il potere legislativo (e, in generale, quello normativo di regioni ed enti locali). Sono pochi gli Stati con giudici eletti. E l'aspirazione ad un esecutivo elettivo è durata la brevissima stagione dei "soviet".

I due fattori di legittimazione, con ispirazioni diverse (Locke e Montesquieu il primo, Rousseau il secondo) e tempi di realizzazio-

ne differenti (circa un secolo li divide), sono poi venuti a convergere e confluire, con la diffusione del concetto implicato nella espressione settecentesca «no taxation without representation». Si voleva così dire che il diritto è dettato dal legislatore; che questo è rappresentativo del "demos"; che, in tal modo, i cittadini, membri del popolo, proteggono i propri diritti contro le invadenze sia private, sia pubbliche. La libertà dei moderni si coniugherà con quella degli antichi, secondo la nota formula di Benjamin Constant.

Ma, da una parte, i due fattori di legittimazione rimangono diversi; dall'altra, la loro convergenza è frutto di una forzatura prodotta dal nazionalismo del XX secolo. Il diritto del «Rechtsstaat» e del «rule of law» non è, infatti, solo il diritto positivo voluto dal legislatore. È anche qualcosa che sta sopra di esso: è il diritto, non la legge.

Ho detto finora quali sono i fattori di legittimazione e dove agiscono. Tento ora di spiegare perché si affermano.

Gli Stati hanno avuto origine con e dalle guerre, che richiedevano l'acquisizione di ingenti risorse finanziarie attraverso l'imposizione fiscale. Essi, inoltre, difendevano, inizialmente, una religione. Le esigenze belliche, quelle fiscali e quelle di controllo della libertà di coscienza richiedevano l'uso di apparati di polizia, per far rispettare l'ordine. Tutte queste funzioni potevano essere svolte solo da una autorità superiore, in posizione di sovraordinazione rispetto ai sudditi.

<sup>1</sup> Su quest'ultimo sviluppo, gli scritti di P. Pasquino, di cui si vedano, in particolare, *La politica limitata. I principi liberal-democratici dello Stato di diritto e il controllo di costituzionalità*, in «Analisi e diritto», 1996, n. 6, p. 187 ss. e *Tipologia della giustizia costituzionale in Europa*, in corso di pubblicazione nella «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2002, n. 2.

In secondo luogo, gli Stati si sono sviluppati dagli apparati esecutivi della Corona. In origine, Parlamenti e giudici (le cui funzioni in parte coincidevano) erano elementi secondari degli Stati. Anche quando si affermarono, l'esecutivo conservò proprie zone privilegiate: basti ricordare che per le costituzioni francesi del XIX secolo ai giudici era vietato turbare l'esecutivo; che esisteva, in modi diversi, in Francia e nel Regno Unito, la garanzia dei funzionari o l'immunità della Corona; che il potere parlamentare di spesa era contestato in Germania ancora alla fine del XIX secolo, ecc. Solo molto più tardi giudici ed assemblee parlamentari si affermeranno come poteri propri, capaci di correggere l'esecutivo, ed ancora oggi l'esecutivo rivendica propri privilegi o prerogative (da ultimo, negli Stati Uniti, nel caso Enron).

A questo punto, l'esecutivo, da potere primario diviene secondario. Il popolo che non vuole più un governo, lo cambia nelle successive elezioni. Il Parlamento orienta e controlla l'azione di governo con le leggi, i dibattiti parlamentari, le mozioni, le interrogazioni. I giudici, divenuti indipendenti, interferiscono continuamente con l'attività esecutiva. Insomma, il diritto e la democrazia servono per riequilibrare un rapporto che era nato dalla supremazia di un apparato (l'esecutivo) nei confronti degli altri poteri e nei confronti dei sudditi. Per trasformare, in una parola, questi ultimi in cittadini<sup>2</sup>.

### 3. Come si distingue l'Unione europea dagli Stati

Il lungo discorso precedente è servito a stabilire un criterio di comparazione. Passo, ora, all'Unione europea, per individuare i suoi caratteri differenziali.

L'Unione europea non fa guerre (è nata, anzi, per evitare le guerre). Non ha un vero e proprio potere impositivo, che resta in mano agli apparati statali. Non si interessa di religione, ma di economia, ambiente, servizi pubblici, ecc., tutte materie per le quali non sono necessarie invasioni nella libertà di coscienza dei cittadini. Al contrario, promuove la libertà di circolazione, la concorrenza, le liberalizzazioni. È – come ha osservato Tommaso Padoa Schioppa – una «forza gentile»<sup>3</sup>. Per far ciò, deve tenere sotto controllo gli Stati.

La prima differenza tra Unione e Stati è, quindi, nella direzione della loro azione. Quella degli Stati è diretta, originariamente, a limitare la sfera di attività e di autonomia dei cittadini. Quella dell'Unione, al contrario, è diretta dall'inizio ad ampliare l'ambito di libertà dei cittadini; e, quindi, a porre limiti agli Stati che agiscono in senso opposto.

Dunque, l'Unione europea svolge una funzione di limite degli Stati non diversa da quella che il diritto e la democrazia esplicano nei confronti degli Stati.

In secondo luogo, l'Unione europea (meglio, la Comunità) nasce come un potere pubblico dotato di un apparato legislativo e di uno giurisdizionale, ma programmaticamente privo di un apparato esecutivo, perché essa "non fa, fa fare" alle amministrazioni statali, sotto la vigilanza della Commissione.

<sup>2</sup> Sulla vicenda sommariamente presentata vi è una vasta letteratura. Tra le diverse opere, si vedano, in particolare, W. Te Brake, *Shaping History. Ordinary People in European Politics, 1500-1700*, Los Angeles, University of California Press, 1998 (interessante per l'attenzione rivolta alle formazioni territoriali) e W. Reinard, *Storia del potere politico in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2001, trad. it. di *Geschichte der Staatgewalt*, München, Beck, 1999 (utile per la sintesi e la bibliografia).

<sup>3</sup> T. Padoa Schioppa, *Europa, forza gentile*, Bologna, Il Mulino, 2001.

Dunque, l'Unione nasce in forme opposte a quelle degli Stati, dove il potere originario – come notato – è quello esecutivo<sup>4</sup>.

Le differenze aumentano se ci si sofferma sulla tanto diffusa (ed errata) espressione per cui vi sarebbe, dal 1957, un trasferimento di sovranità dagli Stati alla Comunità e all'Unione.

L'espressione è errata per varie ragioni. Innanzitutto, la sovranità, come potere originario e fonte di tutti gli altri poteri, è un attributo che non può essere generalizzato: solo pochi grandi Stati lo hanno avuto. Poi, è errata perché la Comunità è nata proprio per porre rimedio ai limiti dei governi nazionali, prima nella regolazione dell'economia, in seguito nella protezione dell'ambiente, nel controllo dell'immigrazione, ecc. Inoltre, gli Stati conservano porzioni del potere sovrano, che, però, perde la sua unità, ed, in parte, "evapora". Infine, l'espressione è errata perché l'Unione tende a raccogliere, proprio per l'assenza di un esecutivo che esegua, porzioni di funzioni statali non autoritative.

Le differenze rilevate tra Unione e Stati consentono di comprendere perché il problema della legittimazione non si ponga nell'Unione allo stesso modo che negli Stati. Qui c'è da difendersi da un esecutivo potente ed invadente, e sono, quindi, necessari lo scudo del diritto e l'arma della partecipazione popolare. L'Unione, invece, è priva di un esecutivo e, sia pure con alcune eccezioni (il dirigismo in campo agricolo, la tariffa doganale comune), la sua azione è liberatoria (da vincoli statali e da monopoli privati), piuttosto che compressiva.

Mi chiedo, allora, che significato abbia la lamentela continua del deficit democratico, la ricerca del "demos" e dell'"agorà", seguite dalle sole proposte di rafforzamento del Parlamento europeo e di costituzione di un *con-*

*tinuum* Parlamento-Commissione che serva a tenere sotto controllo popolare (indiretto) la condotta dell'esecutivo.

L'insistenza su queste (sole) proposte è un segno di disattenzione per l'altro fattore di legittimazione degli Stati, il diritto. Poi, porta in primo piano una funzione di controllo popolare che non discende da un'esigenza interna al sistema e sembra scaturire da una diffusa cultura partecipativa<sup>5</sup>.

#### 4. La legittimazione dell'Unione

L'Unione, anche se opera ampliando la sfera di autonomia dei privati e non ha un esecutivo in senso proprio, prende decisioni collettive che incidono sull'economia, l'ambiente, le professioni, la cultura, dei diversi paesi che ne fanno parte. Come si legittimano questi interventi?

L'Unione – è questo il punto che ora passo ad esaminare – ha trovato suoi peculiari modi di legittimazione, che, tuttavia, sono imperfetti. È su questi che i costituenti dovrebbero riflettere<sup>6</sup>.

Innanzitutto, l'Unione ha una legittimazione duale, indiretta tramite gli Stati, e diretta. Quella indiretta deriva dalla nascita, per mano di sei Stati, a cui si aggiungono gli

<sup>4</sup> Una delle analisi più acute del sistema europeo è quella di J.-L. Quermonne, *Le système politique de l'Union européenne. Des Communautés économiques à l'Union politique*, Paris, Montchrestien, 1998, troisième édition.

<sup>5</sup> Sottolinea molto bene questo punto Y. Meny in due scritti: *Una Costituzione per l'Europa?*, in corso di pubblicazione in un volume a cura di S. Fabbrini, Roma-Bari, Laterza, 2002 e *Balancing Populism and Constitutionalism: Europe and the Democratic Challenge*, Institut für eine Offene Gesellschaft, Vienna, Offene Reihe, n. 3, 2001.

<sup>6</sup> Sulle prospettive, L. Siedentopf, *La democrazia in Europa*, Torino, Einaudi, 2001, e J.-L. Quermonne, *L'Europe en quête de légitimité*, Paris, Presses de Sciences Politiques, 2001.

altri nove; e dal continuo trasferimento di compiti dagli Stati all'Unione, prima in campo economico e sociale e più recentemente nelle tradizionali prerogative sovrane, come la moneta.

Su questo primo tipo di legittimazione non si soffermano coloro che considerano l'Unione come un potere pubblico separato. Invece, essa è un potere pubblico composto, che comprende gli Stati, che agiscono, quindi, come fattore di legittimazione.

È interessante, però, notare due aspetti caratteristici del modo in cui opera questo fattore di legittimazione. In primo luogo, ad esso concorrono tutte le componenti degli Stati, in modo non unitario, ma disaggregato: i popoli, su base nazionale, partecipando alla scelta dei membri del Parlamento; i governi partecipando ai Consigli; le burocrazie partecipando ai Comitati; i giudici attraverso la procedura di rinvio pregiudiziale.

In secondo luogo, questa legittimazione dell'Unione attraverso gli Stati avviene in forma collettiva. Non sono i singoli Stati, né la loro somma, bensì il prodotto della loro interazione che orienta, controlla e, quindi, legittima l'azione dell'Unione europea. Qui l'elemento fondamentale è quello definito dagli inglesi "intergovernativo" o cooperativo.

Questo tipo di legittimazione è solo parzialmente efficace. I governi nazionali hanno sezionalizzato la loro azione avendo lasciato vuoto il Consiglio generale e presiedendo il Consiglio a rotazione e per breve tempo. Le burocrazie nazionali operano in modo troppo poco trasparente nei Comitati. Il sistema giudiziario non ha ancora la Corte di giustizia al suo vertice. Questi i primi problemi da risolvere. Purchè sia chiaro, però, che, se si vuole aumentare il "tasso di democraticità" diretta dell'Unione, è giocoforza diminuire il ruolo svolto dagli Stati in essa e, quindi, anche

la legittimazione democratica indiretta che le arriva dagli Stati.

L'Unione europea ha, poi, una legittimazione diretta, attraverso il Parlamento. L'Unione ha, da un decennio, un Parlamento regolarmente eletto dal popolo. Se per democrazia intendiamo la scelta popolare dei governanti tra più liste in concorrenza e il loro rinnovo, l'Unione europea è democratica. Ciò che manca, nell'Unione, non è la democrazia, ma il circuito che ad esso, normalmente, segue. Alla elezione dei rappresentanti seguono, infatti, normalmente, da un lato, la loro scelta di poche persone alle quali delegare la gestione giorno per giorno (il governo) e, dall'altro, la loro approvazione degli atti fondamentali (le leggi). Ora, il Parlamento europeo non ha appieno questi due poteri. A questa carenza di poteri ci si riferisce – in modo improprio – quando si parla di "deficit" democratico. Insomma, il Parlamento europeo è in grado di rappresentare la domanda popolare, non di farla pesare, perché non controlla a pieno né la Commissione, né l'esercizio del potere legislativo. Organizza una domanda, che rimane, però, inefficace. La designazione del presidente della Commissione da parte del Parlamento e l'estensione dei poteri di decisione autonoma potrebbero dare al Parlamento più unghie per graffiare.

Meno noto, perché meno visibile, un terzo tipo di legittimazione, quello che l'Unione stabilisce mediante comunioni di interessi nazionali, per lo più in conflitto con gli Stati. La formazione di un'arena pubblica, di ambito europeo, dove privati (specialmente imprese e associazioni) interagiscono con poteri pubblici, a loro volta disaggregati, fornisce all'Unione europea un'occasione di affermazione del punto di vista specificamente europeo e un modo per stabilire

alleanze transnazionali. L'uno e l'altro prodotto derivano dalla necessità di tenere conto della dimensione europea, che richiede di comparare sempre la situazione all'interno di un paese con quelle degli altri paesi. Si stabilisce, così, una trama di relazioni forse poco visibile, ma non per questo meno robusta.

Anche questo tipo di legittimazione andrebbe reso più efficace rendendolo meno sezionale e più trasparente.

Anche l'Unione europea ha quel tipo di legittimazione che discende, negli Stati, dalla divisione dei poteri, dal loro conflitto e dai benefici che da questo discendono nel senso di rendere i poteri più visibili e limitati. Solo che qui la tripartizione classica è sostituita da altri tipi di dialettica: quella tra Parlamento e Consiglio; quella tra Consiglio e Commissione; quella tra Commissione e comitati.

Questi conflitti, se, però, servono a tenere sotto controllo i poteri, che così si bilanciano reciprocamente, non sono sufficientemente visibili, e, quindi, non presentano l'utilità di permettere un controllo dell'opinione pubblica, specie relativamente ad alcune decisioni fondamentali ora attribuite all'Unione, come quelle della Banca centrale europea.

Gli ultimi due tipi di legittimazione sono quelli che derivano dall'apertura e dalla giustizia. L'Unione europea è certamente uno dei poteri pubblici più accessibili ed aperti. Essa, inoltre, è nata e si è sviluppata intorno ad un giudice, la cui attività ha svolto un ruolo trainante nella costruzione europea.

Stranamente, tuttavia, l'accessibilità dell'Unione (in particolare, della Commissione) non è il frutto di una legge sul procedimento amministrativo comunitario che consenta l'accesso e regoli la partecipazione del privato, quanto, piuttosto di un disegno amministrativo interno che deriva dal terzo

tipo di legittimazione: più è aperta all'ascolto degli interessi infranazionali, più la Commissione riesce a tenere sotto controllo i singoli Stati e a livellare i campi di gioco, che è il suo fine principale.

Anche il sistema di giustizia, per tanti versi così efficace, è incompleto, perché rudimentale: esso è fondato su due livelli giudiziari che svolgono funzioni di giudici civili, amministrativi e costituzionali.

Bisognerebbe, quindi, perfezionare questi ultimi tipi di legittimazione, mediante un codice del procedimento comunitario che obblighi l'Unione a rispettare principi da essa applicati agli Stati e tolga dalla informalità i suoi processi di decisione, estendendo a quelli regolativi almeno alcuni dei principi seguiti per quelli aggiudicativi (ad esempio, quelli relativi alla concorrenza, per la quale invece è necessaria una più netta separazione delle funzioni di indagine e di giudizio); nonché introdurre un sistema di tutela più sviluppato, anche con il ricorso a forme di risoluzione non giurisdizionale dei conflitti.

##### 5. *E per il futuro più lontano?*

Amiamo dire che l'Unione si è sviluppata progressivamente dalla e sulla Comunità economica europea. In realtà, il potere politico istituito nel 1957 era un diverso organismo, che ha subito numerose mutazioni. Si può prevedere che l'Unione di oggi subirà ulteriori mutazioni nel futuro. E che le attuali forme di legittimazione, pur perfezionate, non basteranno. Ma, come l'uomo crea il paesaggio che lo circonda, così le strutture politiche creano i vincoli di coesione e di solidarietà di gruppo, e spesso persino i sentimenti collettivi e i moti d'opinione su cui si reg-

gono e che li legittimano. E questi presenteranno nuove imperfezioni, che chiederanno altri a correggerle. C'è da prevedere, quindi, che, tra qualche anno, si debba ricominciare a parlare di legittimazione e di "accountability" dell'Unione.

### Bibliografia essenziale

Sul rapporto tra Stati-nazione e Unione, le recenti riflessioni di L.M. Díez-Picazo, *Contro il romanticismo politico*, in «Il Mulino», n. 6/2001, p. 1071.

Gli orientamenti politici più articolati relativi alla costituzione europea e al futuro dell'Europa sono di: C. A. Ciampi, *Verso una costituzione europea*, Presidenza della Repubblica Italiana, 1999-2000; intervento al Parlamento europeo, 4 ottobre 2000; intervento all'Ispi, 3 luglio 2001; intervento al settimo Foro europeo della Fondazione Quandt su «Unità nelle diversità: quale forma politica dovrebbe prendere l'Europa?», 16 novembre 2001; J. Fischer, *From Confederacy to Federation - Thoughts on the finality of European integration*, intervento alla Humboldt University, 12 maggio 2000; G. Amato-M. Delmas Marty-D. Marquand-S. Romano, *What Future for Europe?*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies-E.U.I., 2000; G. Amato, *Noi europei*; C.A. Ciampi, *L'Europa dei valori*; L. Jospin, *Il futuro dell'Unione allargata*; J. Rau, *Per una costituzione europea*; A.Y. Meshkov, *Da Mosca a Bruxelles*, in «Aspenia», n. 14/15, 2001, p. 8 ss.; L. Jospin, intervento su «L'avenir de l'Europe élargie», Parigi 28 maggio 2001; R. Prodi, intervento al Collegio d'Europa su «An enlarged and more united Europe, a global Player», Bruges 12 novembre 2001 e *Il*

*cammino dell'Europa*, in «Il Mulino», n. 1/2001, p. 19.

Per un punto di vista critico sulla democrazia europea e timoroso che l'Unione possa erodere le democrazie nazionali: C. Harlow, *Cittadini e potere politico nell'Unione europea/I*, in «Biblioteca della libertà», 2000, settembre-ottobre, n. 155, p. 57 e *Cittadini e potere politico nell'Unione europea/II*, in «Biblioteca della libertà», 2000, settembre-ottobre, n. 156, p. 3.

Sulla Carta dei diritti fondamentali: *La Carta dei diritti spiegata dagli Autori*, Relazione esplicativa dell'ultima bozza del Presidium, in «Diritto e Giustizia», 23.9.2000, n. 33, p. 64; G. Telese, *La Carta dei diritti fondamentali cerca la via per essere Costituzione*, in «Diritto e Giustizia», 1.7.2000, n. 25, p. 75; R. Adam (a cura di), *Da Colonia a Nizza: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in «Il Diritto dell'Unione europea», n. 4/2000; G. Braibant, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Paris, Editions du Seuil, 2001; M. P. Chiti, *La Carta europea dei diritti fondamentali: una Carta di carattere funzionale?*, in corso di pubblicazione nella «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2002, n. 2.

Sulla Costituzione europea: R. Vaubel, *The Constitutional Future of the European Union*, in «Constitutional Political Economy», n. 7, 1996, p. 317; A. Stone Sweet-T.L. Brunell, *Constructing a Supranational Constitution: Dispute Resolution and Governance in the European Community*, APSR, march 1998, vol. 92, n. 1, p. 63; J. Shaw, *Postnational Constitutionalism in the European Union*, in «Journal of European Public Policy», 4, special issue 1999, p. 579; P. Häberle, *Colloquio sulla "costituzione europea"*, a cura di P. Ridola, in «Le Costituzioni e la storia», n. 2, 1999, p. 185; F. Cuccolo, *Costituzione europea e costituzioni nazio-*

*nali (l'Europa del mercato e l'Europa dei diritti)*, in «Quaderni regionali», 1999-2000, numero unico, p. 7; D. Grimm, *L'Europa ha bisogno di una costituzione?*, in «Nomos», n. 2-3, 2000, p. 7; C. Joerges-Y. Meny-J.H.H. Weiler (eds.), *What Kind of Constitution for what kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies-E.U.I., 2000; S. Micossi, *On the Euro-*

*pean Constitution*, in «The International Spectator», n. 2, april-june 2001, p. 13; F.C. Mayer, *De la constitution composée de l'Europe*, in «RTD», n. 4, oct.-déc., 2000; A. Padoa-Schioppa, *Una costituzione per l'Europa*, in «Il Mulino», gennaio-febbraio 2001, p. 48; P. Lamy-J. Pisani-Ferry, *L'Europe de nos volontés*, in «Les Notes de la Fondation Jean-Jaurès», n. 27, janvier 2002, p. 5.



# Storia delle dottrine politiche e storia costituzionale

## A proposito del rapporto tra individuo, società ed autorità politica

ROBERTINO CHIRINGHELLI

1. Le origini accademiche e metodologiche della storia delle dottrine politiche in Italia hanno, attraverso la figura ed il magistero di Gaetano Mosca (1858-1941) – il primo ordinario di storia delle istituzioni e delle dottrine politiche del nostro Paese – uno stretto nesso con il diritto e la storia costituzionale.

Infatti, il Mosca nei suoi corsi universitari di diritto costituzionale a Torino ed alla Bocconi di Milano dedica più di un terzo delle lezioni e del programma all'*excursus* storico sulle origini dello Stato rappresentativo moderno in Europa, da lui significativamente definito la *Genesi delle costituzioni moderne*.

La storia delle costituzioni diventa, di conseguenza, «studio delle leggi che regolano gli ordinamenti politici delle società umane»<sup>1</sup> e costituisce, all'interno della dottrina politica moschiana, il momento dell'osservazione scientifica di come, nei regimi parlamentari, la classe politica legittimi, cioè trasformi in formula politica, il suo potere.

Nell'ottica e nella metodologia del pensatore siciliano la storia costituzionale viene a rappresentare il punto d'incontro tra diritto pubblico e storia della dialettica tra ordine sociale e ordine politico.

Si tratta quindi di uno dei rami nei quali può essere divisa la storia delle dottrine politiche, come avrebbe sostenuto nei suoi scritti maturi del 1923 (*Elementi di scienza politica*) e del 1937 (*Storia delle dottrine politiche*). Sono indicazioni che hanno influenzato per lungo tempo, almeno sino alla fine degli anni Cinquanta del Novecento, gli storici del pensiero politico ed hanno sottolineato più l'aspetto istituzionale che quello dottrinario e filosofico del rapporto tra storia delle dottrine politiche e storia costituzionale.

<sup>1</sup> Cfr. G. Mosca, *Appunti di diritto costituzionale*, Milano, Società Editrice Libreria, 1908, p. 551; e *Lezioni di diritto costituzionale* tenute dal Chiariss. prof., on., G. Mosca, Anno Accademico 1913-14 pp. 3/4, conservate in Archivio dell'Università Bocconi, sub. n. 166.

2. Sul finire degli anni Sessanta, per merito soprattutto di Mario Delle Piane, Mario D'Addio, Luigi Firpo, Salvo Mastellone, Gianfranco Miglio e Nicola Matteucci e degli studiosi e ricercatori che si sono riuniti attorno alla rivista di storia delle idee politiche e sociali «Il pensiero politico» ed in conseguenza del dibattito suscitato dall'*Histoire des idées politiques* di Marcel Prélot (1959), che sarebbe apparsa in edizione italiana solo nel 1975, e delle traduzioni in italiano dell'*Histoire des idées politiques* di Jean Touchard nel 1963 e di *A History of Political Theory* di George Sabine nel 1964, la storia delle dottrine politiche ha accentuato il proprio carattere di storia di pensamenti fondata sì su testimonianze scritte, ma tendente a ricostruirne il contesto ed i fatti storici e sociali che le hanno originate.

In quest'ottica la storia costituzionale – nella sua accezione generale di storia dei regimi politici ossia di storia di quell'insieme di norme sulle quali si costituisce, si organizza e funziona lo Stato in un determinato momento storico – viene a configurarsi come momento positivo e codificato del rapporto tra individuo ed autorità politica.

In altri termini, rappresenta il risultato finale del percorso compiuto dalle idee politiche nel loro tentativo di trasformarsi in compiute dottrine alle quali corrisponde un regime politico.

È il segno dell'affermarsi tra gli studiosi di storia del pensiero politico, ma vale anche tra quelli di storia costituzionale e di storia del diritto (basti qui comparare metodo e contenuti della classica *Storia costituzionale del Regno d'Italia* (1898) di Gaetano Arangio Ruiz con la *Storia del potere in Italia* (1967) di Giuseppe Maranini, il *Profilo di storia costi-*

*tuzionale italiana* (1989) di Umberto Allegretti ed il volume collettaneo curato da Raffaele Romanelli *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi* (1995), che dalla realtà storica in tutti i suoi aspetti dipendono quelle istituzioni politiche e costituzionali che a sua volta la influenzano<sup>2</sup>.

Però, mentre la storia costituzionale pone l'attenzione su tutto quanto riguarda direttamente o indirettamente le teorie costituzionali, cioè le norme generali che regolano la vita sociale e politica di uno Stato, la storia del pensiero politico si sofferma, riscopre e studia anche quelle idee, quelle ipotesi di analisi o progetto del rapporto tra individuo, società ed istituzioni che non sempre, anzi raramente, diventano una legge politica alla quale attenersi.

Se l'ambito di riferimento delle due materie è comune (l'uomo e la politica in un dato contesto territoriale e giuridico) l'approccio e l'ottica sono differenti. L'una, la storia costituzionale, ha come oggetto primario *l'homo iuridicus* in senso lato ed il *civis*; l'altra, partendo da queste due figure o arrivando ad esse, si occupa di recuperare valori e stati d'animo dell'*homo politicus*, inteso come insieme di *homo communis*, *civis*, *homo cogitans*, *homo æconomicus* ed *homo iuridicus*.

Questo non vuol dire che la storia costituzionale è una specie di sezione finale o

<sup>2</sup> Cfr., tra gli altri, E. A. Albertoni, *Una storia delle dottrine politiche in Italia* in E. Guccione, (a cura di) *Strumenti didattici e orientamenti metodologici per la storia del pensiero politico*, Firenze, Olschki, 1992, pp. 17-35; G. M. Bravo, *Una storia del pensiero politico contemporaneo*, in E. Guccione, *Strumenti didattici*, cit., pp. 37-48; A. Colombo, *Metologia e storia delle dottrine politiche (ricerche e problemi)*, Milano, Giuffrè, 1964, e R. Chiringhelli, *Alcune proposte interpretative del rapporto tra la storia delle dottrine sociali e la storia delle dottrine politiche* in Idem, *Momenti di storia sociale dell'Italia tra Ottocento e Novecento*, Varese, La Tecnografica, 1984, pp. XI-XLVIII.

iniziale, meglio è la parte dottrina-ria pratica della storia delle dottrine politiche, ma che, solamente con l'ausilio della storia costituzionale, è possibile ricostruire nella società occidentale moderna – a partire dalla Gloriosa rivoluzione inglese (1688), dalla Rivoluzione americana (1774) e dalla Rivoluzione francese (1789) – le diverse teorie ed i diversi modelli concreti del rapporto tra uomo ed autorità politica.

3. Sul primo fascicolo di questa rivista Lorenzo Ornaghi ha tracciato percorsi e possibili svolgimenti nel legame tra costituzioni e trasformazioni nei e dei sistemi politici; lo storico del pensiero politico nella complessa dialettica tra individuo, società, potere e istituzioni si sofferma sulla storizzazione dei concetti di Stato, di costituzione e sulle interpretazioni del termine democrazia con i conseguenti riflessi sugli ordinamenti del vivere sociale e politico. Ciò vuol significare che l'approfondire gli aspetti costituzionali in senso "tecnico" e

lato della storia costituzionale e della storia delle istituzioni politiche e sociali, l'analizzare l'ordine politico della scienza politica e lo studiare tutto quanto sia o si proponga di essere l'insieme dei rapporti in un sistema democratico tra individuo, autorità e modelli politici sul quale si soffermano gli storici del pensiero politico devono procedere di pari passo.

Non è un semplice discorso di interdisciplinarietà, di comparazione, di scienze minori e di scienze maggiori. Si tratta di una *ratio studiorum* dettata dalle molte facce della politica, intesa nel senso più lato del termine. Non è certamente un caso che oggi si tenda a definire la storia delle dottrine politiche come storia del pensiero politico, a sottolinearne la più ampia sfera d'azione.

La conseguenza è il rimando alla storia del concetto di democrazia nel pensiero politico occidentale ed ai suoi diversi modelli ed istituzioni a seconda che si ponga l'accento più o meno sui termini e valori di libertà o su quelli di eguaglianza, su quelli di società o su quelli di Stato.





# Pouvoir administratif et droit public français

## II. L'administration napoléonienne et le souci de la régularité\*

FRANÇOIS BURDEAU

Bonaparte passe pour être le père de l'administration moderne de la France. Il faut cependant s'entendre sur cette paternité. Le Consulat, puis l'Empire ont davantage stabilisé un héritage qu'ils n'ont réellement innové. En déclarant la Révolution terminée, le Premier consul ne pouvait rompre avec elle. A divers égards, son œuvre administrative achève l'entreprise de rationalisation menée par l'Assemblée Constituante, réorientée en fonction des exigences du pouvoir par le Comité de Salut public d'abord, le Directoire enfin. L'essentiel du personnel en place à la veille de Brumaire resta d'ailleurs en fonction, hormis ceux qui c'étaient montrés les plus fanatiques.

L'apport napoléonien, cependant, n'en est pas moins fondamental. C'est vrai au plan institutionnel: retranchant ici dans la construction élevée par les gouvernements révolutionnaires, l'enrichissant là par l'adjonction d'éléments qui avaient fait leurs preuves dans l'ancienne monarchie, le fondateur du nouveau régime a bâti un édifice suffisamment solide pour défier le temps. Il fut

en outre assez habile et assez puissant pour en faire une vaste machine, mieux agencée et plus efficace. Même si, en quête de légitimité, elle a exagéré l'anarchie du Directoire, la dictature napoléonienne a introduit dans l'administration plus d'ordre, de discipline, d'uniformité et de force.

Si le Bonapartisme définit en effet une formule politique où s'allient démocratie et autorité, au plan administratif c'est le triomphe de l'autorité qui le caractérise. D'abord celle de la puissance publique sur la collectivité nationale. Elle se traduit par l'accroissement des activités d'une police dont les rouages sont réorganisés, et l'élargissement des prérogatives administratives dans la sphère des droits et des intérêts des citoyens<sup>1</sup>.

Accélérateur de la puissance de l'État, le Bonapartisme correspond encore à un projet de restauration du pouvoir dans l'État.

\* Pubblichiamo la seconda delle quattro lezioni tenute dal prof. François Burdeau presso il Laboratorio "A. Barnave" dell'Università di Macerata.

Dès l'an VIII s'affirme la domination impériale d'un seul homme, unique maître de l'administration toute entière. Tout procède de lui et tout doit remonter jusqu'à lui. Face à un Corps législatif largement marginalisé en ce domaine de l'action étatique, l'Exécutif, confisqué par le chef du gouvernement, la conduit à sa guise, fort d'un pouvoir réglementaire pour la première fois constitutionnalisés et considérablement étendus sous l'Empire, assistés de ministres qui ne sont rien d'autre que ses serviteurs, maître du recrutement de fonctionnaires multipliés, clef de voûte d'un système de centralisation aménagé par la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800), grâce à quoi le pouvoir aspire à tout savoir et à imposer en tous lieux le même respect de la loi et des directives gouvernementales, pour qu'advienne cette uniformité sans laquelle il ne saurait y avoir, pense-t-on, ni unité, ni force nationale, ni ordre.

Toute cette histoire est bien connue. C'est simplement à l'un de ses aspects que je voudrais consacrer les développements qui suivent; c'est-à-dire l'ambition d'imposer dans l'exercice de la fonction administrative, la régularité. Pour être d'une productivité optimale, l'autorité au service de l'ordre et de la prospérité implique la discipline et le respect des règles à tous les échelons de la chaîne hiérarchique.

C'est l'une des grandes leçons de l'absolutisme, en effet, avec lequel le régime napoléonien renoue, que le pouvoir ne se conserve et n'atteint ses objectifs que si chacun ne peut impunément excéder ses compétences et si tout débordement de puissance inutile est rigoureusement sanctionné.

Or, il est indéniable que le système napoléonien est profondément marqué par

cette volonté de se prémunir contre toute irrégularité, du moins lorsque rien ne la justifie. Il est possible d'en prendre la mesure, d'une part en envisageant le mode d'organisation et de fonctionnement interne des organes administratifs; d'autre part en analysant le régime de protection des administrés atteints dans leurs droits par l'arbitraire des autorités.

\* \* \*

Le dispositif de l'an VIII consacrait la prééminence du Premier consul au sommet d'une hiérarchie qui, des municipalités aux ministres, remontait jusqu'à lui. Dans la pratique, on multiplia les dispositions, en sorte que rien ne vienne déranger la rigueur de cet aménagement; que nulle autorité n'usurpe des pouvoirs qui relevaient d'une autre et qu'un rendement optimal soit obtenu des activités de tous.

La réorganisation de la fonction publique, désormais étroitement soumise au pouvoir hiérarchique, répond à ces desseins. Le culte de l'ordre et de la discipline engendra une définition plus précise des différents grades et emplois et l'élaboration, au moins dans certains services, de véritables carrières.

De la base au sommet de la hiérarchie, assiduité et travail sont exigés des diverses bureaucraties. Les horaires imposés (sept ou huit heures de travail quotidien en temps ordinaire; beaucoup plus en cas de nécessité) deviennent stricts. Nulles vacances régulières ne sont prévues et l'empereur exige autant de ses hauts fonctionnaires que de leurs employés.

Parmi les premiers, certains meurent à la tâche: c'est le cas de Crétet et, dans une certaine mesure, celui de Régnier. La pro-



*Napoléon au Conseil d'État*

lification de la paperasserie, nourrie par la centralisation, interdit toute indolence dans les bureaux parisiens. La réputation de labeur acharné faite à l'administration napoléonienne ne semble pas réellement usurpée. L'espoir de promotions ou de gratifications entretient l'émulation.

Pour assurer l'exactitude et la régularité dans la marche des services, contrôles et inspections se multiplient. Partout on trouve des corps d'inspecteurs: à l'Université, dans l'administration militaire, aux Ponts-et-chaussées, au Trésor, dans les régies financières. Le régime tenta en particulier de mettre fin aux désordres qui trop souvent caractérisaient la tenue des comptes publics.

De 1792 à 1800, les différents services de la Comptabilité publique avaient été tout à fait impuissants à régulariser la gestion des fonds publics. La constitution de l'an VIII institua une Commission de la comptabilité nationale pour vérifier les comptes des recettes et dépenses de l'État. En 1807, elle fut remplacée par la Cour des Comptes, restauration délibérée de l'ancienne Chambre des Comptes de Paris, supprimée avec les autres au début de la Révolution, en change de l'examen des recettes des receveurs généraux et des dépenses des différents payeurs.

De multiples précautions prises quant à l'exercice de leurs fonctions par les autorités administratives les plus importantes,

ministres et préfets, témoignent encore de l'obsession, qui habite l'esprit du chef de l'État, d'interdire de leur part tout empiètement sur l'autorité qu'il se réserve.

Dès la création de l'institution préfectorale par la loi du 28 pluviôse an VIII, le principe fut posé qu'elle ne comportait aucune liberté d'appréciation, dans la mise en œuvre des dispositions législatives et réglementaires ou des directives du pouvoir central. Selon Lucien Bonaparte,

toute idée d'administration et d'ensemble serait détruite si chaque préfet prenait pour règle de conduite son opinion personnelle sur une loi ou sur un acte du gouvernement.

Son successeur à l'Intérieur, Chaptal, est tout aussi catégorique:

le préfet ne discute point les ordres qu'on lui transmet; il les applique, il en assure et surveille l'exécution<sup>2</sup>.

Les préfets n'ont donc pas à prendre d'initiatives, mais à traduire l'impulsion donnée par les ministres. Les instructions venues de Paris dictent leur conduite, celles du ministre de l'Intérieur, de la Police, des Cultes ou de la Direction générale de la conscription. Ce n'est que dans la conjoncture dramatique de la fin de l'Empire qu'ils furent invités par le gouvernement à prendre des initiatives. Leur pouvoir réglementaire est strictement limité; leurs arrêtés, pour peu qu'il intéressent le régime général de l'État, doivent être approuvés, et tous les autres peuvent être rapportés par les ministres.

En tant qu'autorités de tutelle des communes et établissements publics, la déconcentration dont ils bénéficient, est encore très chichement mesurée. Pour s'assurer

de leur docilité et recevoir les doléances de leurs administrés, des conseillers d'État furent expédiés dans les départements au début du Consulat. Par la suite, les services centraux disposent de renseignements multiples pour apprécier leur comportement, leur diligence, leur habileté, leur exactitude dans l'accomplissement des très nombreuses tâches qui leur incombent; autant d'éléments dont dépendent leurs carrières.

Les ministres eux-mêmes ne doivent être que les agents des volontés du maître qui les nomme et les révoque discrétionnairement. Si tout ce qui existe dans l'Empire est sous leur surveillance, leur activité s'exerce sous la haute direction du Prince dont ils sont les fidèles. Comme le disait Lauriston, «un ministre n'est rien de plus qu'une plume et pas la main qui la guide». Et tout se trouve combiné en sorte que nul d'entre eux ne parvienne à lui faire concurrence.

Dans nombre de ministères, l'existence de directions générales, confiées exclusivement jusqu'en 1812 à des conseillers d'État, sur la carrière desquels les ministres n'ont aucune prise, réduit considérablement leur puissance. L'habitude de consulter, sur les projets d'arrêtés ou de décrets, préparés dans les ministères, le Conseil d'État, qui très souvent rédige à son tour son propre texte, évite au chef de l'État d'en être réduit à entériner passivement les dispositions projetées par les services et assure l'effectivité de son autorité.

La réunion d'autre part, sous la direction du Premier consul puis de l'empereur, de groupes de travail informels — ce sont les Conseils d'administration — avec ministres, membres du Conseil d'État, chefs de division et parfois même chefs de

bureau, est l'occasion de rappeler que la décision lui appartient et que les services ministériels ne sont là que pour l'éclairer et exécuter ce qu'il a arrêté.

Au fil des années, la sujétion des ministres est devenue de plus en plus marquée. Cela résulte d'abord du départ de nombre de personnalités fortes, Chaptal en 1804, Talleyrand en 1807, Fouché en 1809, qui laissent la place à des hommes plus ternes. C'est encore un effet du démembrement de nombre de ministères. Aux sept ministères hérités du Directoire, se sont vite ajoutés de nouveaux départements.

À côté des Finances, un ministère du Trésor voit le jour en 1801; du département de la Guerre se détache un ministère de l'Administration de la Guerre en 1802. L'Intérieur est la principale victime de cette tendance: en échappent en 1804 un ministère des Cultes, en 1811 un ministère des Manufactures et du Commerce. L'Université est elle-même un département ministériel sans le nom. Et les services du Secrétaire d'État, qui fait fonction de directeur de cabinet du Prince et de secrétaire général du gouvernement, sont érigés eux-mêmes en ministère en 1804.

Si tant de précautions ont été prises pour interdire aux ministres de perturber la répartition des compétences et la distribution des pouvoirs dans l'État, peut-on admettre que leur a été consenti d'ajouter à leurs tâches ordinaires une activité de nature juridictionnelle?

On le prétend généralement, en avançant que, dans les dernières années de l'Empire en tout cas, les ministres auraient été reconnus, en matière de contentieux administratif, comme de véritables juges. Cela supposerait d'admettre que, sans qu'aucun texte nouveau ne fût intervenu,

l'article 11 de l'arrêté du 5 nivôse an VIII (26 décembre 1800), portant règlement du Conseil d'État, qui dispose que ressortissent à cette autorité «les affaires contentieuses dont la décision était précédemment remise aux ministres» eût pu être impunément transgressé.

À l'appui d'une telle opinion, on avance la terminologie utilisée par certains arrêts du Conseil d'État, et le fait qu'à la fin de l'Empire un affaiblissement prétendu de ce corps aurait autorisé cette invasion ministérielle dans le domaine de la justice. Nous reviendrons dans la leçon suivante sur la pertinence de cet argument terminologique. Bornons-nous ici à noter, qu'outre qu'il est difficile de comprendre en quoi la reconnaissance de la qualité du juge correspond à une promotion, il a été démontré que ne méritent aucun crédit les témoignages auxquels s'alimente la thèse d'un effacement du Conseil au crépuscule de l'Empire<sup>3</sup>.

Loin de montrer la moindre timidité à l'égard des ministres, il a gardé jusqu'à la fin indépendance d'esprit et hardiesse d'expression. Ce n'est qu'à partir de la Restauration, ainsi que nous le verrons, que les ministres, relevés au dessus d'un Conseil d'État fragmenté et déchu, affichent leur supériorité. Avant cette date, il est plus qu'improbable que la doctrine du ministre juge ait été même agitée au Conseil, pas plus qu'elle n'a été soulevée par la doctrine<sup>4</sup>.

Quoi qu'il en soit de la solution à donner à ce problème, le Conseil d'État dispose de tous les titres pour imposer aux diverses autorités administratives le respect de leur compétence et le non empiétement sur le pouvoir réglementaire du chef de l'État ou celui du législateur. Avant la Restauration, il annule pour incompétence ou excès

de pouvoir les décisions préfectorales ou ministérielles, tant parce qu'elles portent sur des affaires qui ne ressortissent qu'à des juridictions, que parce qu'elles outrepassent les limites de l'action administrative qui leur est confiée, ou qu'elles violent les dispositions de textes normatifs.

Les irrégularités les plus fréquemment redressées concernent des préfets, qui tranchent des contestations dont seuls les tribunaux ordinaires (Conseil d'État, 17 brumaire an X, *Hospices d'Angers*), ou les conseils de préfecture doivent connaître (C. d'É., 10 mars 1807, *Lantier*; 16 mars 1807, *Ries ...*)<sup>5</sup> ou qui accordent à des collectivités publiques des autorisations de plaider réservées à des tribunaux (C. d'É., 10 mars 1807, *Pierrard*). A la fin du régime, le Conseil d'État rappela solennellement que

les conseils de préfecture sont institués pour prononcer sur toutes les matières contentieuses administratives; qu'ainsi la compétence de chacune de ces autorités (c'est à dire préfets et conseils de préfecture) doit se déterminer d'après la nature ou contentieuse ou purement administrative de la question proposée. (C. d'É., 6 décembre 1813, *Leseigneur*)

De même sont annulés les arrêtés préfectoraux pris en des matières où la décision est réservée au Conseil d'État (C. d'É., 20 juin 1812, *Bidard et Delmas*), ou bien à une autorité administrative supérieure (C. d'É., 9 ventôse an X, *Veuve Fleury*; 29 décembre 1812, *Bizot*). Les mesures irrégulières des ministres subissent le même sort, comme en témoigne l'annulation d'une décision ministérielle réformant l'arrêté d'un conseil de préfecture (C. d'É., 9 janvier 1812, *Plumier*).

L'incompétence n'est pas le seul vice qui

entache d'illégalité un acte administratif. Des annulations sanctionnent des mesures préfectorales pour vice de forme (C. d'É., 14 juillet 1814, *Habitants de Taconnas contre habitants de Montgard*), violation des dispositions d'un règlement d'administration publique (C. d'É., 15 novembre 1810, *Dutilleul*), d'une loi (C. d'É., 10 avril 1812, *Veuve Delatte*) ou fondées sur une mauvaise interprétation de la loi (C. d'É., 2<sup>me</sup> jour complémentaire an XII, *Rué*).

On trouve même dans un arrêt l'amorce d'un détournement de pouvoir sanctionné (C. d'É., 25 mai 1811, *Outin*). S'autorisant à examiner la validité des motifs, le Conseil n'hésite pas à annuler des décisions ministérielles consacrant des erreurs de fait (C. d'É., 15 mai 1815, *Samson*), ou à valider des actes préfectoraux annulant des arrêtés municipaux, après examen des circonstances, pour défaut de base légale (C. d'É., 28 février 1810, *Coulombeau*).

On le voit, hormis quand le vice reproché est «né du trouble des circonstances» (C. d'É., 10 mai 1813, *Trouvain*), la haute juridiction œuvre à régulariser le cours de l'action administrative.

Dans cet office, sa situation aux côtés du maître, au sommet de la machine administrative, l'autorise à se comporter à l'égard des administrateurs comme leur supérieur hiérarchique. A l'occasion des jugements de conflit, il donne des ordres à des commissaires de police (C. d'É., 9 fructidor an X, *commune de Besançon*). Au titre de juge de l'excès de pouvoir, il lui arrive aussi d'adresser des injonctions aux préfets (C. d'É., 14 juillet 1811, *Habitants de Taconnas*, ct.; 22 février 1813, *Bérard*) et même de se substituer à un ministre pour accorder une autorisation, tout en indiquant au requérant la procédure à suivre pour mener à bien son

entreprise (C. d'É., 15 mai 1815, *Samson*).

L'autorité judiciaire, elle-même, apporte son concours aux efforts faits pour imposer aux autorités publiques le respect de la légalité. Car si, à l'instigation de la section criminelle de la Cour de Cassation, les juges répressifs sont invités à ne pas sanctionner les règlements de police contraires à la loi (Cassation criminelle, 1<sup>er</sup> décembre 1809, Sirey 1810. I. 309; 3 août 1810, Sirey 1811. I. 55; 6 août 1813, Sirey 1815. I. 24), ce n'est pas par esprit de fronde à l'égard de l'administration. Impuissante à réformer ou annuler les règlements de ce type, la justice participe simplement, en leur retirant tout effet juridique, à la cohérence de l'ordre administratif<sup>6</sup>.

Malgré cette assistance que prêtent Conseil d'État et Cour de Cassation à l'empereur, dans sa volonté de présider à la marche d'une administration parfaitement ordonnée, où chacun reste à la place qui lui est désignée et se conforme aux règles imposées, il est sûr que cette ambition n'a été qu'imparfaitement satisfaite. On peut prendre la mesure des dysfonctionnements du système à différents niveaux.

Dans l'administration préfectorale d'abord, la fréquence des rappels à l'ordre, surtout au début du régime, témoigne des libertés prises avec la philosophie officielle. Trois circonstances, surtout, ont encouragé des manifestations d'indépendance. En premier lieu, la grande stabilité du corps préfectoral. Après une période d'incertitude — près d'un tiers des préfets nommés en l'an VIII ne l'était plus en l'an X — la plupart demeure de longues années dans le même chef-lieu départemental, où leur autorité peut s'affermir. Un Jean de Bry fut ainsi préfet du Doubs de 1801 à 1814. Bourgeois de Jessaint battit tous les records en res-

tant à la tête du département de la Meuse, non seulement tout au long du régime napoléonien, mais encore, sans interruption, jusqu'à la Monarchie de Juillet.

L'encombrement des bureaux parisiens, d'autre part, qui entraîne de longs délais pour le règlement des affaires, contraint les préfets à intervenir sans attendre les approbations requises. La lenteur des communications, enfin, les incline à l'indépendance. Le télégraphe optique est loin de relier toutes les préfetures à la capitale. Quant à l'acheminement du courrier jusqu'aux départements périphériques, il s'effectue avec une extrême lenteur.

L'ordre est encore loin de régner dans la vérification de l'emploi des fonds publics. La Cour des Comptes fut dans l'impossibilité d'effectuer un contrôle sérieux de l'utilisation des crédits, dont une masse importante échappait d'ailleurs à sa connaissance. Partout, en matière de contrôle, les lacunes sont grandes. La régularité fut particulièrement médiocre dans l'administration militaire, où une nuée de commis, d'agents, de garde-magasin falsifie les états et trafique de tout. Le préfet Lézay-Marnézia pouvait déplorer en 1810 que manquent à l'administration française «la vérification et l'inspection».

Les incorrections avaient encore des causes structurelles. D'abord les conflits qui mettaient aux prises des autorités concurrentes, multipliées comme à plaisir par Napoléon, en garantie de sa propre puissance. Si entre le ministre des Finances et celui du Trésor la mésintelligence a été souvent profonde, les rapports sont encore plus conflictuels entre Montalivet, ministre de l'Intérieur et Fontanes, Grand maître de l'Université. Les escarmouches ne sont pas rares non plus entre ministre de

la Police et préfet de Police, entre ce dernier et le préfet de Seine, entre les diverses autorités départementales.

En outre, le dessein d'une régularisation optimale favorise encore les dysfonctionnements. La lourdeur de la procédure en usage au Conseil d'État, même pour les affaires les plus modestes, entraîne des longueurs regrettables. La saisine procède du gouvernement; la section intéressée est chargée du rapport; enfin, il faut que le projet soit adopté par l'assemblée plénière, avant que le chef de l'État n'intervienne. En matière de travaux publics, aussi, la multiplication des intermédiaires contraint les dossiers à suivre un long cheminement.

Enfin, les excès de la concentration encombrant et paralysent les services centraux. Dans les dernières années de l'Empire, les affaires trop souvent — avec des exceptions comme aux Cultes — languissent dans des bureaux débordés. L'approbation des budgets communaux, les comptes des hospices, la fixation des tarifs d'octroi, subissent de grands délais. La monopolisation du pouvoir par un homme et son entourage de fidèles, en dépit des efforts déployés, a été impuissante à imposer à tous les rouages de l'appareil étatique qu'il suivent un cours parfaitement harmonieux et régulier.

\* \* \*

La question de la correction de la marche administrative comporte un second volet: celui qui a pour objet les rapports des autorités avec les administrés. La Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 affirmait, dans son article 16: «toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée [...] n'a point de consti-

tution». A cet égard, le Consulat puis l'Empire méritent-ils d'être reconnus pour être des régimes constitutionnels?

Voilà qui soulève la question de l'organisation des voies de recours, à la disposition des citoyens qui allèguent que leurs droits ont été violés ou froissés, en raison d'actes ou d'opérations administratives.

La solution qui prévaut sous le régime napoléonien est dans la continuité de l'œuvre des Constituants, prolongée par la Convention et complétée par le Directoire. A la veille du coup d'État de brumaire, «un immense contentieux» se trouvait «attribué à l'autorité administrative au préjudice de l'autorité judiciaire»<sup>7</sup>. Le Consulat ne remit pas en cause cette exclusion des juges, pour des raisons essentiellement politiques.

Ce conservatisme, cependant, ne fut que partiel, puisqu'en l'an VIII d'importantes améliorations furent apportées au fonctionnement de cette justice confisquée par le gouvernement et ses auxiliaires. La création du Conseil d'État en constitua la plus importante, puisque la constitution consulaire (art. 52) lui confia la charge de «résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative», c'est à dire, comme le précise l'arrêté du 5 nivôse de la même année, le règlement du contentieux précédemment remis aux ministres.

Jusqu'aux réformes de 1806, dont nous reparlerons, les affaires de cette nature, puisqu'elles sont censées n'être qu'une spécialisation juridique de l'action administrative, ont suivi les mêmes formes que toutes celles soumises à l'examen du Conseil: recours introduit sur rapport du ministre concerné au chef du gouvernement; examen de la cause par la section compétente; délibération enfin de l'assem-



*Napoléon Bonaparte Premier consul*

blée du Conseil, dont l'avis est adressé au prince pour qu'il lui confère la force exécutoire.

Malgré l'absence de toute garantie procédurale; malgré encore l'étroite dépendance des membres de la haute assemblée envers le chef de l'État, qui les nomme, les déplace, les révoque discrétionnairement, et la possibilité, plus théorique que réelle, qui lui était laissée de ne pas entériner la proposition de ses conseillers, la substitution à l'ancien système purement bureaucratique d'une justice détenue par un corps de hauts fonctionnaires, versés dans la science du droit et totalement autonomes

par rapport aux ministres, réalise un indéniable progrès.

C'est une première étape dans la formation d'une juridiction, inscrite dans l'administration, mais non confondue avec elle. Elle n'est certes pas à mettre en compte d'une sollicitude du nouveau maître de l'État envers les droits des administrés. Elle est simplement la conséquence naturelle de la concentration de toute l'autorité entre les mains d'un seul homme: l'autocratie impliquait la création d'institutions consultatives, en sorte que les manifestations de la puissance publique n'entament le crédit du Pouvoir en violant maladroitement les droits.

Des progrès analogues ont été accomplis au niveau des départements, où des conseils de préfecture furent institués par la loi du 28 pluviôse an VIII, pour exercer les fonctions contentieuses initialement confondues avec les tâches d'administration active, au sein des corps administratifs locaux. De même que la création du Conseil d'État n'est que le produit de la restauration d'un pouvoir monarchique, l'établissement de tribunaux administratifs locaux est le fruit de la concentration de l'autorité entre les mains d'un seul: le préfet.

Il s'agit moins, là encore, d'offrir une garantie optimale aux droits des administrés que de consolider localement les assises du Pouvoir, en se prémunissant contre d'inutiles et dangereux débordements, que la bureaucratie préfectorale serait maladroite à redresser. Nul risque d'ailleurs que les conseils de préfecture n'entreprennent d'entraver excessivement la liberté d'action des administrateurs. Leurs membres sont nommés et révoqués par le chef du gouvernement, et le préfet en occupe la présidence avec voix prépondérante en cas de partage.

Ce sont ces nouvelles institutions, Conseil d'État et conseils de préfecture, qui héritent d'un contentieux de plus en plus largement défini par les gouvernements révolutionnaires. Alors que la loi des 16-24 août 1790 se limitait à exclure les juges de l'action administrative, celle du 16 fructidor an III, aux termes de laquelle

défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaître des actes administratifs, de quelque nature qu'ils soient, aux peines de droit...<sup>8</sup>

combinée à des multiples lois d'attribution, aboutit à disqualifier toujours davantage les tribunaux ordinaires pour les litiges où un acte administratif est en cause.

Sous le Directoire, cette tendance trouve son aboutissement avec le célèbre arrêté du 2 germinal an V, qui réserve à l'administration toute action qui peut avoir une incidence financière pour l'État. Alors, comme l'écrit Sirey, s'imposent le principe que, dans

toute contestation où les intérêts de l'administration soit tant soit peu mêlés avec les intérêts de la justice, la connaissance du litige appartient à la justice administrative

et la règle qui

attribue à l'autorité administrative, par exclusion des tribunaux, la contestation sur le sens, l'effet ou l'étendue des actes administratifs, alors même que le litige ne porte aucune atteinte à l'action administrative<sup>9</sup>.

C'est le triomphe de la théorie de l'acte administratif.

Dans les premières années du nouveau régime, rien ne fut changé à cette manière de voir. Même si les tribunaux judiciaires deviennent pratiquement les satellites du pouvoir<sup>10</sup>, leur disqualification dans le contentieux de l'administration, non seulement n'est pas atteint, mais s'accroît encore. Ils sont systématiquement tenus à l'écart, sur le fondement des lois des 16-24 août 1790 et 16 fructidor an III; de même que le maintien de la loi du 21 fructidor an III permet au juge gouvernemental d'être le régulateur des compétences entre Justice et Administration. L'important contentieux des ventes nationales et de la liquidation de la dette publique continue à être expédié selon les lois révolutionnaires, de même que les questions liées aux dettes des communes, aux matières d'émigration, de marché de fournitures, etc.

Divers textes — lois du 29 floréal an X

sur les contraventions ayant trait aux voies publiques; du 14 floréal an XI sur la confection des travaux sur les rivières non navigables; du 19 ventôse an XIII sur les chemins vicinaux; du 16 septembre 1807 relative au défrichement des marais, mais qui est en fait un véritable code des travaux publics et régit l'expropriation pour cause d'utilité publique, et d'autres encore — complètent la compétence des autorités administratives.

La jurisprudence a d'abord consacré des solutions les plus défavorables à la protection des droits privés par leurs juges naturels<sup>11</sup>. La Cour de Cassation elle-même, stimulée par son procureur général, Merlin de Douai<sup>12</sup>, se fait l'auxiliaire empressé des extensions impérialistes de l'administration. Exploitant l'arrêté du 13 brumaire an X «remarquable — comme le notait J.-B. Sirey — par l'espèce de défiance insultante qu'il montre aux autorités judiciaires»<sup>13</sup>, le gouvernement fait un usage parfaitement arbitraire des conflits, et interdit aux particuliers de prendre part aux débats devant le Conseil d'État, puisqu'ils sont réglés selon les formes administratives et non contentieuses.

Dans les litiges où un acte administratif est en cause, il est certes établi très tôt que l'autorité judiciaire est juge des questions de propriété. Mais, dès que des problèmes de cette nature risquent de retentir sur le contenu de l'acte, l'administration transgresse à la règle. Ainsi, en matière d'adjudication de biens nationaux, c'est seulement après l'interprétation par les conseils de préfecture de l'acte, qui a opéré le transfert de propriété, que les juges ordinaires sont autorisés à intervenir, ce qui revient à lier leur décision.

Dans le courant de la seconde moitié des

années 1800, le gouvernement et le Conseil d'État se sont montrés quelque peu moins désinvoltes et gourmands, lorsque des droits réclament contre la puissance publique. Le décret du 11 juin 1806 est la première manifestation de cette nouvelle tendance. Dès le Consulat, certains avaient critiqué les modalités de l'expédition des affaires contentieuses au Conseil d'État, dans la mesure où rien ne les différenciait du sort réservé aux dossiers d'une autre nature. Au début de 1806, Napoléon convint lui-même de la nécessité d'une réforme<sup>14</sup>.

Le décret de juin traduit cette volonté d'amélioration, en ajoutant une nouvelle formation aux cinq sections existantes: la Commission du contentieux, présidée par le ministre de la Justice et composée de six maîtres des requêtes, créés à cette occasion, et de six auditeurs. Cette instance, pas plus que le Comité contentieux des Finances, créé auprès du Conseil du roi en 1777 et qui en constitue une préfiguration, n'est une formation de jugement. Elle est chargée uniquement de l'instruction et de la préparation du rapport des affaires contentieuses sur lesquelles le Conseil aura à se prononcer.

Rien, d'autre part, n'est changé au système de la justice retenue. Le même texte, de surcroît, accorde un droit de saisine directe aux justiciables; enjoint la communication aux parties intéressées des rapports et des pièces, en sorte qu'elles puissent répondre et former leur défense; et enfin fait revivre les avocats au Conseil d'État, supprimés par la Révolution, pour accomplir les actes d'instruction et de procédure. Ajoutons que, le 22 juillet 1806, un second décret déterminait de façon précise la façon de procéder devant la nouvelle juridiction.

La loi du 8 mars 1810, si bien étudiée par Luigi Lacchè<sup>15</sup>, qui dispose que l'expropriation pour cause d'utilité publique s'opère par l'autorité de la justice, est elle-même un témoignage de bonne volonté à l'égard des administrés, dont la propriété est placée sous la protection des juges.

Vers la même époque, la jurisprudence administrative tempère sa rigueur d'antan à l'égard des magistrats de l'ordre judiciaire, dès lors que le litige intéressait un acte administratif, et laisse plus volontiers les administrés à leurs juges naturels.

Dans le domaine des biens nationaux, une instruction du directeur général de la Régie et de l'Enregistrement du 24 septembre 1807 dirigea les contestations opposant l'État et les fermiers de ces biens vers le juge du contrat. A la fin de l'Empire, la jurisprudence imposant le recours aux tribunaux administratifs de département, pour les difficultés, postérieures à l'adjudication, sur la nature du bien national fut assouplie, de même que la détermination des droits inhérents à la propriété adjugée fut laissée à la justice ordinaire.

En matière de conflits d'attribution, aussi, l'arbitraire traditionnel recule quelque peu. A partir de 1807, le Conseil d'État sanctionne les préfets qui revendiquent la compétence administrative, parce qu'une commune ou un établissement public n'a pas obtenu l'autorisation requise pour soutenir un procès. Après 1808, il semble ne plus autoriser l'élévation du conflit contre des décisions judiciaires ayant acquis l'autorité de chose jugée; et, à compter de 1812, il repousse les requêtes des particuliers qui demandent l'annulation de jugements prétendus incompétemment rendus. En 1813, enfin, c'est la Commission du contentieux qui instruit ce type

de conflits, en respectant donc le principe du contradictoire<sup>16</sup>.

Le contentieux des baux conclus sur le domaine de l'État relevait dès avant le milieu de la première décennie du siècle dernier de la justice de droit commun. A la fin de l'Empire, cette compétence judiciaire est reconnue de la même façon, lorsque l'État a affermé ses droits de pêche sur le domaine public navigable, c'est-à-dire au titre d'exploitant d'un service public (C. d'É., 4 juin 1815, *Labbé*).

Une telle évolution exprime-t-elle l'abandon de la théorie de l'acte administratif, qui prévalait depuis la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle, pour laisser la place à de nouveaux critères de distribution des compétences moins systématiquement défavorables à l'autorité judiciaire?

On l'a prétendu, au vu des rares témoignages laissés par des juristes contemporains, Locré et Henrion de Pansey<sup>17</sup>. Se seraient trouvées en germe, dès cette époque, la grande distinction des actes qui, selon qu'ils sont d'autorité ou de gestion, sont du ressort ou non de l'autorité administrative et qui devait s'imposer dans la jurisprudence du Second Empire, ainsi que celle de la gestion publique et de la gestion privée, accueillie par le Conseil d'État au début de notre siècle.

La jurisprudence napoléonienne interdit d'accorder foi à cette seconde proposition. Quant à l'opposition entre la gestion et l'autorité, elle n'est certes pas inconnue par cette jurisprudence. Mais le grand principe semble prévaloir que l'État et ses démembrements font des actes de gestion, relevant du droit commun et du juge ordinaire, seulement dans l'exercice de leur droit de propriété sur leur domaine, car alors ils sont des personnes juridiques

comme les autres. En revanche, tout ce qu'ils accomplissent pour le service public, au même titre que les actes unilatéraux du Pouvoir, est marqué du sceau de la puissance publique et, à ce titre, échappe en principe à l'examen des juges.

Les innovations du Consulat, en tout cas, comme les évolutions jurisprudentielles, réglementaires et législatives, paraissent avoir permis une protection des droits privés plus satisfaisante qu'au temps du Directoire. Le Conseil d'État fait indéniablement preuve de plus d'impartialité que les ministres dans le traitement du contentieux. Les conseils de préfecture eux-mêmes furent sans doute, à l'image des institutions analogues du royaume italien, étudiées minutieusement par Piero Aimo<sup>18</sup>, des juridictions qui simultanément administrent, davantage que des corps administratifs dotés d'attributions juridictionnelles.

Quant à la Commission du contentieux, présidée par un Grand Juge qui se montra sans parti pris, augmentée de surcroît de deux conseillers à la Cour de Cassation depuis 1812, elle réalisa une avancée notable sur la voie de la formation d'une Justice administrative digne de ce nom. Diverses circonstances, cependant, ont nui aux citoyens dans leur combat contre les irrégularités juridiques imputables à l'action des employés et fonctionnaires publics.

Le fameux article 75 de la constitution de l'an VIII, qui subordonne les poursuites judiciaires d'agents du gouvernement, pour faits relatifs à leurs fonctions, à une autorisation du Conseil d'État, en offre un premier exemple. Sans doute, la mesure visait-elle à interdire que soit imputée à de simples exécutants la responsabilité d'opérations décidées par leur hiérarchie, et à les protéger d'une animosité coupable de la

part des administrés. Il reste qu'elle autorisa de véritables dénis de justice.

Ce risque ne fit d'ailleurs que s'accroître, en raison de divers textes ultérieurs laissant à de simples chefs de service cette faculté d'autoriser ou non les poursuites. Dans un tout autre domaine, il vaut de noter que, si la loi du 8 mars 1810 accordait des garanties plus sûres aux propriétaires, les expropriations, décidées avant sa promulgation, continuèrent à être réglées selon les formes administratives, en violation des termes mêmes de la loi.

On a encore trop volontiers exagéré la portée libérale du décret de 1806 instituant la Commission du contentieux. Cormenin, qui y fut nommé auditeur en 1810, date de son apparition le fait que

toutes les matières du contentieux commencèrent à être gouvernées par des principes à peu près aussi réguliers que ces sortes d'affaires [...] peuvent le comporter<sup>19</sup>.

Et Pasquier, l'un des maîtres des requêtes créés à cette occasion, de surenchérir en soulignant «la rigoureuse équité de la Commission», à qui l'on doit, ajoutait-il, «le redressement de beaucoup d'écarts dans la marche de l'administration»<sup>20</sup>.

Ne nous leurrions pas d'abord sur l'esprit de l'innovation. Au même titre que la création du Conseil d'État et des conseils de préfecture, la réforme tendait d'abord à stabiliser l'État, en régularisant les manifestations de sa puissance, plus qu'à améliorer directement la garantie des droits. Comme l'évoquait ce bon observateur que fut Sirey, «plus le pouvoir devenait alarmant par sa consistance, plus il devait nous séduire avec des apparences de garantie»<sup>21</sup>.

En second lieu, l'influence de la jurisprudence issue des rapports de la

Commission demeura très modeste. Certains décrets au contentieux furent bien publiés au «Bulletin des lois». La grande majorité d'entre eux demeura, par défaut de publicité, ignorée des services comme du public. On peut de ce fait douter de l'emprise effective des principes qu'ils sanctionnaient dans la pratique administrative.

Enfin, et surtout, la Commission du contentieux fut loin d'être saisie de la totalité des recours arguant d'une atteinte à des droits privés. La jurisprudence exclut avec constance un certain nombre d'actes, en raison de leur origine gouvernementale, de leur nature politique, ou, semble-t-il, lorsqu'ils ont été pris par des ministres sur ordre de l'empereur.

Jusqu'en 1811, l'important contentieux des domaines nationaux lui échappe, puisque le Conseil en délibère sur rapport du Conseiller d'État chargé de cette branche d'administration; de même la liquidation de la dette publique fut jugée, elle aussi, à ce point politiquement sensible que le contentieux y afférent fut confié, jusqu'à la disparition du service en 1810, à un Conseil de la liquidation générale de la dette publique. Prises à l'unanimité de ses membres, ses décisions sont exécutoires, mais passibles d'un recours au Conseil d'État; s'il y a division, la délibération relève du Conseil sur rapport du directeur général.

Mais, dans l'un comme dans l'autre cas, la procédure de 1806 est écartée.

Bien d'autres affaires connaissent le même destin, de la volonté de l'empereur, au nom de considérations politiques supérieures, quand il lui plaisait de les trancher lui-même par décret impérial sur rapport d'un ministre. La fréquence de ces pratiques contribue à rendre compte du très petit nombre de dossiers étudiés par la Commission du contentieux: environ 220 en moyenne annuelle, dont plus d'un tiers concernait des conflits d'attribution. Et il suffit de feuilleter un recueil de jurisprudence de l'époque, pour constater que les requêtes des particuliers étaient beaucoup plus souvent rejetées qu'accueillies favorablement.

Aussi bien dans l'administration active que contentieuse, le Premier consul, puis l'Empereur, a le souci de la discipline et de la régularité. Mais, dans l'un comme dans l'autre domaine, c'est aux autorités supérieures de l'État qu'il incombait de réguler le déploiement de la puissance publique. De ces nécessités, et tout spécialement des intérêts du Trésor, les droits des particuliers firent souvent les frais. Le chef de l'État lui-même, pour des raisons de cette nature ou pour assurer la sûreté de son régime, en donnant le mauvais exemple, contribua à favoriser la transgression de l'ordre légal.

<sup>1</sup> Voir sur ce dernier point Jean-Louis Mestre, *Le renforcement des prérogatives de l'administration sous le Consulat et l'Empire*, in *Mélanges offerts à P. Montané de la Roque*, Toulouse, Presses de l'Institut d'études politiques, 1986, p. 607 ss.

<sup>2</sup> Voir F. Ponteil, *Napoléon I<sup>er</sup> et l'organisation autoritaire de la France*, Paris, A. Colin, 1956.

<sup>3</sup> Charles Durand, *Napoléon et le Conseil d'État pendant la seconde moitié de l'Empire*, «Études et documents du Conseil d'État», 1969, p. 269 ss.

## Burdeau

- <sup>4</sup> Voir Charles Durand, *Études sur le Conseil d'État napoléonien*, Paris, PUF, 1949, p. 154 ss.
- <sup>5</sup> Les arrêts du Conseil d'État postérieurs à 1806 se trouvent dans le recueil de Sirey, *Jurisprudence du Conseil d'État*, Paris, Cour de Harlay, 4 vol. de 1818 à 1823; ceux antérieurs à cette date, dans G. Roche et F. Lebon, *Recueil général des arrêts du Conseil d'État*, Paris, 1839-1846.
- <sup>6</sup> Voir Grégoire Bigot, *L'autorité judiciaire et le contentieux de l'administration. Vicissitudes d'une ambition (1800-1872)*, thèse de droit, Rennes (multigraphée), 1997, I, p. 159 ss.
- <sup>7</sup> Jean-Baptiste Sirey, *Du Conseil d'État selon la charte constitutionnelle*, Paris, Cour de Harlay, 1818, p. 149.
- <sup>8</sup> Sur les circonstances du vote de ce texte, voir Deny Cohen, *La Cour de Cassation et la séparation des autorités administratives et judiciaires*, Paris, Economica, 1987, p. 96.
- <sup>9</sup> Jean-Baptiste Sirey, *Du Conseil d'État selon la charte constitutionnelle*, cité, p. 18.
- <sup>10</sup> Voir les ouvrages de Jean-Pierre Royer, *La société judiciaire depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle*, Paris, Puf, 1979, et *Histoire de la justice en France*, Paris, Puf, 2001.
- <sup>11</sup> Voir Grégoire Bigot, *L'autorité judiciaire et le contentieux de l'administration*, cité, I, p. 72 ss.
- <sup>12</sup> Voir, à ce propos, Hervé Leuwers, *Merlin de Douai (1754-1830): un juriste en politique*, Arras, Artois Presses Universitaires, 1996, p. 120 ss.
- <sup>13</sup> Jean-Baptiste Sirey, *Du Conseil d'État selon la charte constitutionnelle*, cité, p. 151.
- <sup>14</sup> Voir *Le Conseil d'État, son histoire à travers les documents d'époque*, Paris, Éditions du C.N.R.S., 1974, p. 131 ss.
- <sup>15</sup> Luigi Lacchè, *L'espropriazione per pubblica utilità. Amministratori e proprietari nella Francia dell'Ottocento*, Milano, Giuffrè, 1995, p. 63 ss.
- <sup>16</sup> Sur l'ensemble de l'évolution jurisprudentielle depuis 1807, voir Grégoire Bigot, *L'autorité judiciaire et le contentieux de l'administration*, cité, I, p. 79 ss. et p. 136 ss.
- <sup>17</sup> Jean-Guillaume Locré, *Législation et Jurisprudence françaises* (Extraits dans le recueil Sirey, 1809. 2. p. 176). Henrion de Pansey, *De l'autorité judiciaire en France*, Paris, Barrois, 1827, troisième édition, II, pp. 308 et 364. Voir Jean-Jacques Bienvenu, *Justice administrative*, in Jean Tulard (sous la direction de), *Dictionnaire Napoléon*, Paris, Puf, 1987, p. 999 ss.
- <sup>18</sup> Piero Aimò, *Le origini della giustizia amministrativa. Consigli di prefettura e Consiglio di Stato nell'Italia napoleonica*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 131 ss.
- <sup>19</sup> Louis de Cormenin, *Du Conseil d'État envisagé comme Conseil et comme juridiction sous notre monarchie constitutionnelle*, Paris, Pillot, 1818, p. 39.
- <sup>20</sup> Etienne-Denis Pasquier, *Mémoires du Chancelier Pasquier*, Paris, E. Plou, Nourrit, 1914, I, p. 261.
- <sup>21</sup> Jean-Baptiste Sirey, *Du Conseil d'État selon la charte constitutionnelle*, cité, p. 33.



# La fonction royale en Belgique \*

FRANCIS DELPÉRÉE

La Belgique connaît la monarchie depuis 1831, et même bien avant, si l'on veut tenir compte des périodes durant lesquelles elle n'était pas encore constituée en État: le régime espagnol, le régime autrichien, le régime français, le régime hollandais... Ce système monarchique a prévalu sans discontinuer depuis lors. Ce n'est pas à dire que l'institution monarchique n'a pas évolué en cent soixante-dix ans. Ce n'est pas à dire non plus qu'elle n'apparaît pas de temps à autre dans le débat institutionnel.

Il peut paraître utile de retracer cette évolution. A cet égard, trois phénomènes méritent d'être envisagés.

Le premier est le plus significatif, en tout cas pour le juriste. Les textes constitutionnels n'ont guère été modifiés depuis l'origine, et les modifications qui sont intervenues entre-temps sont relativement mineures. Elles se bornent à préciser quelques modalités relatives à la succession au trône. Les textes originaux étaient-ils tellement bien conçus? Étaient-ils en avance sur leur temps? Peuvent-ils encore convenir au XXI<sup>ème</sup> siècle?

Deuxième phénomène. La personnalité des différents rois — six seulement en cent soixante-dix ans — a contribué à donner à ces textes des significations particulières. Ce qui ne va pas sans susciter une autre question. Les textes initiaux étaient-ils donc si malléables qu'ils aient pu s'adapter sans accroc à ces changements de personnes? Ou bien les personnes étaient-elles suffisamment intelligentes pour s'adapter à des textes identiques et se couler dans un même statut constitutionnel?

Plus fondamentalement encore, l'interprétation qui a été procurée aux textes constitutionnels et l'évolution générale qu'a connue le système politique de la Belgique contribuent à donner, notamment à partir de 1950 puis à partir de 1993, à l'institution royale des significations nouvelles. L'émergence d'un État fédéral qui inscrit son destin dans le contexte d'une Europe

\* Pubblichiamo la prima delle due lezioni tenute dal prof. Francis Delpérée presso il Laboratorio "A. Barnave" dell'Università di Macerata.

qui pourrait, elle-même devenir fédérale donnent à la question une particulière actualité. Avec les remises en question que ces évolutions ne peuvent manquer de susciter. La monarchie a-t-elle encore un sens dans le monde d'aujourd'hui?

### I *Les textes et leur évolution*

La constitution belge est ce qu'il est convenu d'appeler une vieille constitution. Elle date du 7 février 1831. Elle a eu une influence déterminante sur les constitutions du XIX<sup>ème</sup> siècle. Elle est même apparue comme le modèle des constitutions dans l'Europe libérale de la deuxième moitié de ce siècle

Quelles étaient donc les qualités de cette constitution initiale ? Qu'apportait-elle de neuf sur le terrain monarchique ? Pourquoi ces dispositions constitutionnelles sont-elles restées pour une bonne part immuables ?

Pour répondre à cette question, il faut relire la constitution de 1831. Il faut s'interroger sur trois questions : la désignation du roi, les attributions du roi et les modes d'exercice de la fonction du roi.

#### § 1. *La désignation du roi*

En ce qui concerne le choix du roi, il faut se référer à trois textes: deux décrets et un article de la constitution.

1. — Avant même de rédiger la constitution, le Congrès national — qui représente le pouvoir constituant originaire — adopte un décret auquel il confère un contenu autonome. Il date du 22 novembre 1830:

Au nom du peuple belge, le Congrès national de la Belgique déclare que le peuple belge adopte pour forme de son gouvernement la monarchie constitutionnelle représentative sous un chef héréditaire.

Il consacre donc d'emblée l'institution monarchique et sonne le glas de la république. Il le fait par 174 voix contre 13, ce qui est une très large majorité.

Il y a essentiellement trois explications.

- La première explication tient à la forme de l'État. Les membres du Congrès national se sont divisés, en effet, en deux clans. Les tenants d'une monarchie unitaire et les tenants d'une république fédérative. Forme de l'État et forme du gouvernement étaient en quelque sorte liées. Dès l'instant où la Belgique, qui est déjà un petit pays choisissait de vivre dans la forme d'un État unitaire et ne souhaitait pas, à ce moment, se lancer dans une aventure fédérale, le sort de la république était scellé et le succès de la monarchie assuré.

- Une deuxième explication tient à la forme du gouvernement. Le chef de l'État ne doit pas être désigné à l'occasion d'élections périodiques. Il ne doit pas être l'élu d'une majorité. Il ne doit pas être désigné pour un temps limité. Le baron de Stassart, qui était l'un des membres importants du Congrès national, déclarait qu'«avec un chef temporaire, l'époque de chaque élection était une crise pour la patrie». Le choix a été dicté par le souci d'assurer la continuité et la stabilité de l'institution, et en même temps celle de la vie politique en Belgique.

- La troisième explication tient à la conjoncture internationale. Le Congrès national a hésité quelque temps. Fallait-il choisir un prince belge ou un prince étranger? Fallait-il choisir le duc de Leuchtenberg, descendant de Napoléon, ou le duc de

Nemours, fils de Louis-Philippe, roi des Français? Les puissances européennes se sont opposées à la première candidature. Louis-Philippe a décliné la proposition faite à son fils.

Le Congrès national marque, en définitive, ses préférences pour Léopold, prince de Saxe-Cobourg. Il a toutes les qualités requises... Il s'agit d'un prince allemand. Par son premier mariage avec Charlotte, nièce de la reine Victoria, il était apparenté à la famille royale britannique. Par le second mariage, il sera apparenté à la famille royale française puisqu'il épouse la fille du roi Louis-Philippe. Le choix de la monarchie et, plus concrètement, le choix du roi, répondent aux préoccupations des puissances européennes.

2. — *Le second décret date du 24 novembre 1831.* Ce décret exclut à perpétuité la famille d'Orange-Nassau du trône de Belgique. L'on peut se demander si ces règles viennent "avant" — d'un point de vue chronologique — les textes constitutionnels ou si elles se situent également "au-dessus" d'eux du point de vue de la validité? L'on tend à considérer que les décrets sont pris par le Congrès national. Ils sont l'œuvre du pouvoir constituant. Ils ont donc valeur constitutionnelle. Ni plus ni moins. Ils pourraient donc être modifiés à la faveur d'un changement de la constitution.

3. — Troisième texte. C'est l'article 85, alinéa 1<sup>er</sup> de la constitution:

Les pouvoirs constitutionnels du roi sont héréditaires dans la descendance directe, naturelle et légitime de S. M. Léopold-Georges-Chrétien-Frédéric de Saxe-Cobourg, par ordre de primogéniture.

La descendance s'apprécie par rapport à Léopold I<sup>er</sup>, et non par rapport au souverain régnant qui vient de décéder. Lui n'a peut-être pas de descendants. Mais là n'est pas le problème. Il faut vérifier, par rapport au fondateur de la dynastie, si celle-ci est éteinte.

La descendance doit être directe, ce qui exclut les collatéraux et les alliés. Elle doit être naturelle, c'est-à-dire résulter des liens du sang, ce qui exclut les enfants adoptifs. Elle doit être légitime, ce qui exclut les enfants nés hors mariage.

Jusqu'en 1991, seuls les descendants mâles entraient en ligne de compte. Depuis lors, la loi salique a été abrogée. La succession au trône est ouverte, dans des conditions d'égalité, aux garçons et aux filles. A l'heure actuelle, les descendants sont au nombre de huit. Ils sont habilités à succéder au roi défunt par ordre de primogéniture. Encore faut-il observer que l'hérédité s'apprécie non pas par tête mais par branche. Le droit d'aînesse profite aux princes et princesses de la « branche » de la famille royale appelée à régner. L'ordre est donc le suivant : Philippe, Elisabeth, Astrid, ses quatre enfants, et Laurent.

L'abrogation de la loi salique a été justifiée à la fois pour des raisons techniques et pour des raisons plus personnelles. La raison technique est simple. Le roi Baudouin avait, à ce moment, 61 ans. Son frère, Albert, avait quatre ans de moins que lui. Il n'y avait donc que deux autres héritiers : Philippe et Laurent. L'ouverture de la succession aux femmes et à leurs descendants permettait d'ouvrir très largement la réserve de recrutement. A titre plus personnel, il semble aussi, comme l'écrit Jean Stengers, que la possibilité qu'aurait eu Laurent de monter sur le trône n'était pas

envisagée avec faveur. La réforme intervenue en 1991 fait qu'aujourd'hui, il est passé de la troisième à la huitième place.

## § 2. — *Les attributions du roi*

La constitution belge contient aussi quelques règles sur la définition des compétences reconnues au roi, et plus largement au pouvoir exécutif.

1. — En Belgique, le roi porte le titre de *roi des Belges*. Il n'est pas le roi de Belgique — comme il y a eu les rois de France ou les rois d'Italie, comme il y a encore les rois d'Espagne ou les reines d'Angleterre —. Ce qui est une manière de dire qu'il n'est pas propriétaire d'un territoire, qu'il n'a pas le droit de souveraineté sur les personnes et les biens qui s'y trouvent. Léopold I<sup>er</sup>, et chacun de ses successeurs, est roi des Belges. Autrement dit. *Il est roi parce que les Belges le veulent ainsi*.

Une conséquence institutionnelle en découle. Le roi ne monte sur le trône, c'est-à-dire n'exerce les attributions qui lui sont reconnues, que s'il prête serment devant les Chambres réunies. La vieille formule «Le roi est mort, vive le roi» ne trouve pas à s'appliquer à Belgique. A la mort du roi, il y a ce que l'historien belge Henri Pirenne appelait l'entracte républicain. Dix jours maximum durant lesquels les pouvoirs du roi sont exercés par le Conseil des ministres. C'est le temps de réflexion. Vais-je ou non prêter serment ? D'autant plus que la formule du serment n'est pas anodine: «Je jure d'observer la constitution et les lois du peuple belge... ». Le roi n'est roi que s'il accepte de respecter la constitution qui définit ses attributions

Dans le cas de la Belgique, les événements confirment cette façon de voir. La constitution est rédigée le 7 février 1831. Au mois d'avril, elle est présentée au prince Léopold de Saxe-Cobourg qui se trouve à Londres. Son premier commentaire, à la lecture du texte constitutionnel, est symptomatique:

Messieurs, vous avez rudement traité la royauté qui n'était pas là pour se défendre. Votre charte est bien démocratique; cependant, je crois qu'en y mettant de la bonne volonté de part et d'autre, on peut encore marcher.

En définitive, il est élu le 4 juin et prête serment à la constitution, le 21 juillet 1831.

Autrement dit, la constitution est rédigée alors que le trône est vide. La constitution vient avant le roi. Le roi n'impose pas la constitution. Le roi n'octroie pas la constitution. Le roi ne passe pas avec la Nation un contrat dont l'objet serait la constitution. Le roi souscrit à la constitution, ce qui n'est pas la même chose.

2. — Comment expliquer la surprise, sinon le mécontentement du chef de l'État ? Une disposition a dû particulièrement retenir son attention. C'est l'article 105:

Le roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même.

La disposition est rédigée de manière négative. Elle exprime une méfiance non dissimulée. Elle met les points sur les "i". Elle précise qu'avant d'agir, le chef de l'État doit, en toute circonstance, trouver dans une disposition expresse de la cons-

titution, un titre précis de compétence. A défaut de pareille stipulation, il doit s'abstenir d'agir.

Autrement dit encore: le roi ne détient aucune compétence de plein droit. Ses pouvoirs sont d'attribution. Comme l'écrivait René de Lacharrière: «Le roi règne mais c'est la confiance qui ne règne pas».

3. — Il n'y a pas, en Belgique, une véritable séparation des pouvoirs. Le roi participe à la confection des lois, il fait les traités, il exerce le pouvoir exécutif, il fait les règlements pour l'exécution des lois, il assure l'exécution des décisions de justice, il bat monnaie, il dirige l'administration et l'armée...

Manifestement, il n'est pas dépourvu d'attributions. Mais il ne saurait évidemment exercer ses attributions qu'avec le concours d'un ministre.

### § 3. *L'exercice de la fonction royale.*

Trois dispositions constitutionnelles servent à circonscrire les modes d'exercice par le roi de ses fonctions.

1. — Il y a l'article 106 de la Constitution :

Aucun acte du roi ne peut avoir d'effet s'il n'est contresigné par un ministre qui par cela seul s'en rend responsable.

C'est la *règle du contreseing ministériel*. Le roi ne peut agir seul. Ses actes doivent être toujours contresignés par un ministre. La constitution établit une articulation, et même une adéquation, aussi précise que possible entre les actes accomplis par le chef de l'État et ceux des membres du gou-

vernement. Il y a ici une réalité constitutionnelle qui est parfois sous-estimée, encore aujourd'hui. Le pouvoir exécutif est un. Le parlementarisme est moniste. Il n'y a pas de dyarchie à la tête de l'État. L'unité exécutive de l'État est ainsi assurée.

Le concours d'un ministre est, en toute circonstance, requis. Ce n'est pas qu'une règle de forme : l'exigence du contreseing. C'est aussi une règle de fond: le principe de l'unité dans l'action.

2. — Il y a aussi les articles 101, alinéa 1<sup>er</sup>, et 106 de la Constitution:

Les ministres sont responsables devant la Chambre des représentants...

C'est la règle de la responsabilité ministérielle.

Comme l'écrivait René Capitant, le régime parlementaire se caractérise, d'abord, par des ministres responsables. Le Parlement joue un rôle décisif. Pas tellement, comme on l'affirme si souvent, parce qu'il contribuerait à l'élaboration des lois: chacun sait le rôle prépondérant que le gouvernement a acquis dans ce domaine. Mais surtout parce que le Parlement contrôle le gouvernement, il lui apporte sa confiance ou il la lui retire. Le Parlement contrôle ceux qui gouvernent.

C'est là l'originalité, et la nouveauté, de la constitution belge. Comme le souligne B. Mirkine Guetzevitch, la constitution belge crée «un type de monarchie parlementaire avec un pouvoir royal limité et le rôle décisif du Parlement».

3. — Il y a encore l'article 88 de la constitution. Il reprend à son compte la formule de l'ancien droit: Le roi ne peut mal fai-

re. Il le fait en termes laconiques: «La personne du roi est inviolable» (art. 88)<sup>1</sup>.

De cette manière, il écarte l'idée même que le chef de l'État puisse commettre des agissements répréhensibles au regard de la loi pénale. Il considère aussi que, si une infraction se révèle, le roi doit être mis à l'abri de toute mesure d'instruction, de contrainte ou de jugement. La protection qui va à la fonction se révèle ainsi: s'il en allait autrement, comment préserver la continuité monarchique et la permanence de l'institution royale?

L'inviolabilité du roi est absolue et inconditionnelle. Elle couvre les actes que le roi accomplit dans l'exercice de ses fonctions. «Si la Reine, disait déjà Dicey au siècle dernier, tuait de sa propre main le Premier ministre, aucun tribunal ne pourrait connaître de cet acte». L'inviolabilité couvre aussi les agissements hors fonction et donc les crimes ou délits de droit commun.

Une conséquence simple en résulte. Le roi échappe au contrôle direct des assemblées parlementaires. Devant elles, il ne répond des actes qu'il a, par hypothèse, accomplis avec le concours de ses ministres que par le truchement de ceux-ci. Si la personne du roi devait être mise en cause à l'occasion d'un débat parlementaire, il reviendrait au président de l'Assemblée concernée de rappeler à l'ordre l'intervenant.

## II. *Les rois et l'évolution de leur fonction*

Les textes sont simples. Ils sont souples. Ils ont permis une évolution de la fonction royale en cent soixante-dix ans. Comme toute institution, en effet, la monarchie a évolué.

Trois phases méritent d'être distinguées. Elles sont fonction de la personnalité des rois qui ont occupé le trône de Belgique mais sont aussi tributaires des évolutions de la société politique, dans ses dimensions nationales et dans son contexte international, tant au niveau européen qu'au niveau mondial.

Une première période va de 1830 à 1950. Elle se termine par ce qu'il est convenu d'appeler «la question royale». La deuxième est tout entière marquée par le règne du roi Baudouin (1951-1993). Elle ne connaît qu'une crise, celle de l'avortement. La troisième période, la plus courte, s'est ouverte en 1993 avec le règne d'Albert II. Elle est marquée, non par une crise caractérisée, mais par des remises en question ponctuelles et répétées de l'institution monarchique.

§ 1. *Les survivances d'une monarchie orléaniste (1831-1950).*

Le roi ne peut agir seul. L'unité du pouvoir exécutif est affirmée sans ambages. Il reste que l'action des premiers rois a été marquée par les survivances d'une monarchie orléaniste, dans laquelle le roi se réserve quelques pouvoirs qu'il entend exercer seul.

Il faut rappeler la formule du serment royal:

Je jure d'observer la Constitution et les lois du peuple belge, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire.

<sup>1</sup> Cette disposition reprend, à peu de choses près, les termes de l'article 12 de la Charte constitutionnelle de juillet 1830. Seule précision: la personne du roi n'est pas qualifiée de « sacrée ».



*Jeudi 31 septembre 1830. L'artillerie des patriotes devant le parc de Bruxelles*

Les mentions spéciales faites à l'indépendance nationale et à l'intégrité du territoire tiennent au moment où le texte a été rédigé — la Belgique arrive à l'existence... Mais elles vont subsister. Elles conduisent les rois des Belges à considérer que la fonction royale comprend deux obligations particulières. Le domaine des relations internationales et celui de la défense nationale, d'ailleurs intimement liés, font l'objet d'une vigilance particulière de leur part.

1. — Léopold I<sup>er</sup> a été le témoin de l'aventure napoléonienne. Il possède une expérience non négligeable du commandement militaire. Il est à Leipzig, puis à Waterloo dans les armées de Blucher. En 1831, il est à peine monté sur le trône qu'il doit faire face à un sursaut de l'armée hollandaise qui a envahi le nord du pays. Il

prend la tête de ses troupes et repousse l'envahisseur dans la région de Louvain. Durant les vingt premières années de son règne, il consacre une attention particulière à l'organisation de l'armée, à la formation des officiers, aux travaux de fortification de quelques places fortes, comme Anvers, de la durée du service militaire. Le colonel De Vos peut écrire: «Il examine, en véritable chef de service, les plus infimes détails de la vie de sa famille, l'armée...».

Léopold II, lui, se répand dans une politique expansionniste. Il fait passer la politique militaire en retrait de la politique congolaise. Il n'empêche. Au moment du conflit franco-prussien, Léopold II peut dire en parlant de l'armée: «J'en ai pris moi-même le commandement en chef». Un petit ouvrage est publié en 1882. Il est l'œuvre de Brialmont qui est un proche du

roi. Il témoigne, oh combien, de son état d'esprit:

On a cherché à contester au roi qui, d'après la constitution, est commandant en chef de l'armée, le droit de s'occuper directement et personnellement de l'instrument qu'il est amené à diriger en temps de guerre. Ceux qui poussent jusque-là les scrupules et le formalisme constitutionnel oublient que ce ne sont pas les ministres qui arrêteront et contresigneront les plans de campagne du roi, qui seront responsables des défaites de l'armée ou qui recueilleront l'honneur de ses victoires. La responsabilité ministérielle dans ce cas est nulle ou fictive, celle du Souverain, réelle et entière.

Albert I<sup>er</sup> prend la tête de ses troupes sur l'Yser. Il est le roi-chevalier. Il est le prince de l'Europe. La légende accrédite cette façon de faire: le roi dans les tranchées... En septembre 1918, il prend le commandement effectif d'un corps d'armée, composé de troupes belges, renforcée par des unités françaises, anglaises et américaines. Il s'écrie devant le Parlement:

Nous arrivons de l'Yser, mes soldats et moi... Vous m'avez confié il y a quatre ans l'armée de la Nation pour défendre la patrie en danger. Je viens vous rendre compte de mes actes...

On est loin du roi neutre, irresponsable, qui n'a pas de contacts directs avec le Parlement...

2. — Evidemment, une question ne peut être perdue de vue. La première partie du serment — «observer la Constitution» — peut-elle se concilier avec la seconde — «défendre le territoire» —? Est-ce que la conduite de l'armée s'inscrit dans le schéma constitutionnel? Ou bien le salut de la patrie est-il la première loi, celle qui per-

met d'aller au-delà de ce que la constitution prescrit? La question royale qui déchire la Belgique entre 1940 et 1951, et qui se termine par l'abdication du roi Léopold III en 1951 ne fait que traduire, en termes plus politiques, cette question d'histoire constitutionnelle.

Aujourd'hui, la situation est claire. Les deux parties du serment sont liées. Le roi doit agir avec le concours de ses ministres, même quand il assure la direction de l'armée et la conduite de la guerre. Léopold III a été la victime du passé. Il a été le dernier qui a revendiqué une partie de l'héritage orléaniste. Tout va bien lorsque le roi est victorieux. Mais quand il encourt la défaite, les scrupules constitutionnels, réapparaissent avec une particulière acuité.

3. — En 2001, Léopold III a publié un livre posthume de mémoires. Il s'intitule *Pour l'histoire. Sur quelques épisodes de mon règne*. Il rappelle, avec soixante ans de recul, les événements de Wijnendaele, en mai 1940. Les ministres croyaient à une répétition de 1914 tandis que le roi était conscient de l'effondrement généralisé des troupes alliées. Les ministres voulaient que le roi se retire à Londres ou à Léopoldville. Le roi voulait rester avec l'armée et être capturé avec les soldats.

Le 23 mai 1940, cinq jours avant la capitulation, le Premier ministre Pierlot écrit au roi:

Je n'ai jamais caché à votre majesté que je ne saurais partager l'opinion qui est la sienne, concernant la portée de la disposition constitutionnelle qui confie au souverain le commandement de l'armée. Ce texte ne déroge pas à la règle générale, absolue, suivant laquelle le gouvernement porte seul la responsabilité des actes du chef de l'État.

Le roi n'accepte pas cette façon de voir. C'est le début de la question royale. Elle durera dix ans et se terminera par l'abdication de Léopold III en 1951.

§ 2. *La consolidation d'une monarchie moniste (1950-1993)*

L'abdication de Léopold III et la montée sur le trône de Baudouin I<sup>er</sup> marque l'avènement d'une monarchie purement et simplement moniste. Le roi n'agit jamais seul. L'on en prend ici trois exemples caractéristiques.

1.— *Le roi se marie.* A première vue, on peut considérer que le mariage est un acte de la vie privée qui n'intéresse, en définitive, que le roi et son conjoint. L'époque n'est plus où les mariages scellaient des unions dynastiques et des alliances militaires.

En Belgique, l'on considère, cependant, que le mariage d'un roi — ou celui d'un membre de la famille royale — est un acte qui peut avoir des aspects politiques. Ne risque-t-il pas de compromettre les relations diplomatiques que la Belgique a avec d'autres États ? Ne risque-t-il pas aussi d'avoir des conséquences dans l'ordre interne ? Le gouvernement est le mieux placé pour apprécier ces effets politiques. A lui de donner son accord ou d'opposer son veto pour des raisons qui relèvent de sa seule appréciation. Le mariage de Baudouin avec Dona Fabiola de Mora y Aragon, en décembre 1960, fait l'objet d'une délibération du Conseil des ministres.

2.— *Le roi sanctionne les lois.* L'on ne saurait esquiver la question de la sanction royale. En avril 1990, dans l'affaire de l'a-

vortement, le roi Baudouin manifeste sa volonté de ne pas s'aligner sur les positions de la représentation nationale. Il n'était pas en mesure d'opposer un veto à l'encontre de la loi qui venait d'être adoptée. Il ne pouvait, ni ne voulait censurer la volonté politique émanant des chambres législatives et du gouvernement qui disposait de leur confiance<sup>2</sup>. Il a, cependant, exprimé avec force la préoccupation de ne pas signer personnellement le document qui reproduisait le texte officiel de la loi.

Il s'est mis, pour cette raison, et avec l'accord du gouvernement, dans une position qui était celle de l'impossibilité de régner. Il devait, en la circonstance, être remplacé par le Conseil des ministres. Les membres du gouvernement ont sanctionné la loi.

Il est permis de se demander si le roi serait, en d'autres occasions, en mesure de faire à nouveau entendre une voix aussi discordante.

3.— *Le roi nomme les ministres, il accepte leur démission ou la refuse.* Au début, la nomination des ministres impliquait une large initiative personnelle du chef de l'État. Il lui était reconnu un large choix des ministres, pour autant qu'il ait l'accord du Premier ministre. Léopold I<sup>er</sup>, en souverain expérimenté, face à des hommes politiques jeunes et sans pratique, a usé de ce pouvoir. Léopold II, aussi, quoique dans une moindre mesure. Les choses ont changé depuis lors.

Le suffrage universel, la multiplication des partis politiques, la composition de gouvernements de coalition, la nécessité de disposer d'un nombre égal de ministres

<sup>2</sup> F. Delpérée, *Le roi sanctionne les lois*, «Journal des tribunaux», 1991, p. 593.

francophones et flamands, le dédoublement linguistique des principaux partis politiques, la pression des partis en faveur de certain ministrables..., tous ces éléments ont conduit le roi à prendre ses distances dans la constitution du cabinet.

Au début de la Seconde guerre mondiale, Léopold III est confronté à une situation particulière. Il est en butte à l'opposition des membres du gouvernement Pierlot. Il songe à les révoquer et à nommer un nouveau gouvernement qui ait sa confiance et qui puisse donc à l'avenir approuver ses actes.

Est-ce possible ? Une consultation juridique est demandée, dans la nuit du 25 au 26 mai 1940 — deux jours avant la capitulation — à trois juristes: Hayoit de Termicourt, qui deviendra procureur général à la Cour de Cassation, Pholien, qui deviendra Premier ministre, et Devèze, qui sera ministre. La question essentielle est celle-ci:

Le roi peut-il seul, c'est-à-dire sans contreseing ministériel, accepter la démission d'un ministre et procéder à la nomination d'un ministre?

La réponse est claire, et l'on peut supposer qu'elle n'enchantera pas le roi.

La signature d'un ministre actuellement en fonction devrait être obtenue pour accepter ou imposer la démission d'un ministre et pour la nomination d'un ministre nouveau, sous peine de violer la disposition formelle et fondamentale de l'article (106) de la Constitution

qui impose la règle du contreseing.

On ne peut qu'être frappé par l'énergie du propos: violation formelle et fondamentale...

Certains ont reproché au collège de juristes d'avoir ignoré le point de vue de la doctrine qui, au XIX<sup>ème</sup> siècle, enseignait

que, dans des cas exceptionnels, le roi pouvait agir seul. C'est oublier que le XIX<sup>ème</sup> siècle est révolu... La monarchie orléaniste a vécu. Le collège de juristes a bien compris les dangers que pouvait receler un avis modéré laissant entendre au roi — qui n'attendait que cela — qu'il pourrait peut-être faire cavalier seul.

Est-ce à dire que le roi ne doit pas intervenir «en période de crise»? Au contraire. Il n'est pas en mesure de faire et de défaire les gouvernements. Mais il peut prendre, et même il doit prendre, quelques initiatives afin que «le possible», la constitution d'un gouvernement, devienne «réalisable».

### § 3. *L'avènement d'une monarchie fédéraliste et européenne (1993-...).*

Comment ne pas ajouter que le contexte change? Al'intérieur, avec l'instauration d'un État fédéral. Al'extérieur, avec l'intégration de la Belgique dans l'Union européenne, et au-delà dans les organisations internationales à l'échelle mondiale. Chacun de ces phénomènes a des influences directes sur le statut et la fonction du roi.

1. — L'instauration d'un État fédéral pose fondamentalement la question de la compatibilité de la monarchie et du fédéralisme. On revient au débat initial du Congrès national... Ou, pour exprimer la question autrement, le roi est-il le titulaire du pouvoir exécutif à l'échelon central de gouvernement ou a-t-il aussi des responsabilités dans l'ensemble du système constitutionnel? Pour être encore plus concret: le roi doit-il se contenter d'avoir pour interlocuteurs les ministres fédéraux

ou peut-il également entrer en contact avec les ministres communautaires et régionaux?

Dès 1980, l'on se permet de poser dans la revue «Pouvoirs» cette question:

Le roi qui n'est couvert par un ministre que dans l'exercice des responsabilités fédérales peut-il encore traiter des questions fédérées? Peut-il leur consacrer un discours? Peut-il recevoir les ministres régionaux qui s'occupent de tels dossiers?

Une réponse empirique est rapidement apportée. Le roi continue à s'exprimer tant sur les sujets d'importance fédérale que sur les questions d'intérêt communautaire ou régional. Il reçoit régulièrement les ministres fédéraux, communautaires et régionaux, sans exclusive, mais en tenant compte de l'importance et de l'actualité des questions qu'ils traitent.

L'on ne peut s'empêcher de tenir compte de la personnalité et de l'attitude d'Albert II qui semble plus soucieux de questions économiques et sociales que de dossiers proprement politiques. Ce qui lui évite de prendre trop souvent attitude sur ces questions. La Belgique a réalisé, en 2001, une réforme importante de ses institutions. Le roi n'en dit rien dans son discours de Noël.

2. — L'intégration européenne n'a ni pour objet ni pour effet d'abolir les États. Et donc les chefs d'État.

Dans un discours du 15 novembre 2001, le président de la Chambre relevait ceci:

A mesure que le pouvoir de l'État se dilue, que la Belgique s'intègre davantage à l'Europe et que la société devient de plus en plus multiforme, croît le besoin d'avoir une personne — le roi — qui incarne l'unité et soit le garant de la continuité.

Le président du Sénat ajoutait, le même jour:

Il me semble essentiel de souligner le rôle unificateur et pacificateur que nos rois ont joué au cours de cette évolution institutionnelle et sans lequel cette transition démocratique et pacifique vers le fédéralisme n'aurait probablement pu se dérouler.

3. — Sans procéder à une révision préalable de l'article 88 — ni non plus des articles 58 et 103 — de la constitution, l'État belge a procuré assentiment au statut de Rome instituant la Cour pénale internationale. Il expose ainsi le roi à des mesures de poursuites en dehors des conditions prescrites par la constitution.

La section de législation du Conseil d'État n'a pas manqué de relever que cette façon de légiférer était inappropriée (L. 28.936/2, 21 avril 1999). Pour harmoniser les prescriptions de la constitution et les engagements internationaux de la Belgique, il serait judicieux d'introduire dans la constitution, par exemple dans un article 168bis, la disposition suivante: «L'État adhère au Statut de la Cour pénale internationale, fait à Rome le 17 juillet 1998». Pareille disposition couvrirait les adaptations qui en résultent dans l'ordre juridique constitutionnel (*ibidem*)<sup>3</sup>.

### III. La fonction royale et son évolution

Dans le contexte qui vient d'être décrit, quelles peuvent être aujourd'hui les fonc-

<sup>3</sup> Sur ce thème, F. Delpérée, *Les rapports de cohérence entre le droit constitutionnel et le droit international public. Développements récents en Belgique*, «Revue française de droit constitutionnel», 1998, p. 729.

tions qui reviennent au roi? Comment doit-il les remplir? Il y a lieu d'être attentif aux critiques qui sont de plus en plus formulées à l'égard du roi et de la manière dont il conçoit ses fonctions.

### § 1. *Les traits de la fonction*

Quel rôle le roi peut-il encore jouer dans la société politique? Sa fonction va-t-elle se ramener à celle des monarques scandinaves, soit à un rôle de pure représentation?

Le roi des Belges ne sera pas — demain — un homme de pouvoir ou de décision. Les prérogatives royales, comme l'a montré excellemment André Molitor, se sont estompées, en tout cas, à partir de 1951. Et ce dans tous les domaines de l'action publique. Imposer, diriger, ordonner sont passés de mode.

1. — Le roi de demain peut être un *homme de parole*, celui qui, sous le couvert du gouvernement, expliquera à ses compatriotes les enjeux de la vie politique et sociale. Il mesurera, chaque jour un peu plus, les difficultés de l'exercice. Comment s'adresser, en particulier, aux Wallons, aux Flamands et aux Bruxellois, en prétendant atteindre tous les Belges?

2. — Le roi de demain sera de plus en plus un *homme d'attitude*. A lui d'écouter, de recevoir, de rencontrer. Et de profiter de chacune de ces occasions privilégiées pour entendre les préoccupations des citoyens et pour dire à ses interlocuteurs quelles sont les finalités qui méritent d'être préconisées dans l'action politique de chaque jour.

Un seul exemple. Le roi ne reçoit pas le président du Vlaams Blok ou le Président du Front national au moment des consultations politiques. C'est là un geste qui vaut bien toutes les palinodies du monde parlementaire qui n'a pas encore pris les mesures nécessaires pour priver certains partis politiques des dotations nécessaires.

3. — Le roi de demain sera toujours plus un *homme de témoignage*. Il devra attester — par ses démarches, par son attitude, par son comportement, plus encore que par des paroles ou des actes officiels — son attachement à des objectifs qui sont ceux du peuple belge, dans ses diverses composantes. Le chef de l'État doit se mettre en situation de remplir utilement la fonction nouvelle qui est ici esquissée. Il lui revient de répondre à une exigence fonctionnelle, pour ne pas dire professionnelle. Il doit être en mesure de parler, de se comporter, de témoigner sur les grandes questions qui se présentent dans le domaine des affaires publiques.

### § 1. *Les modalités de la fonction*

De nouvelles formes de dialogue entre le roi, les dirigeants politiques et le peuple belge doivent se développer.

1. — L'opinion publique s'inscrit dès à présent dans ces préoccupations. Avec beaucoup de franchise, elle n'hésite pas à dire au Palais son adhésion ou ses réticences. Elle se départit d'une attitude obéissante ou résignée. Elle relativise ses réactions positives et négatives. Et elle le fait savoir par mille et un canaux. Cela ne simplifie pas toujours la vie du monarque. Cela contribue à l'exposer

en permanence au contrôle de l'opinion publique et des médias.

2. — L'opinion publique a regretté, par exemple, l'absence du roi Albert II au mois d'août 1996, au moment où éclate au grand jour «l'affaire Dutroux». Elle n'a pas compris pourquoi le gouvernement lui avait interdit de revenir de vacances et pourquoi il s'était plié à cette consigne.

3. — L'opinion publique a apprécié, par contre, les interventions subséquentes du roi dans la tragédie des enfants disparus. Elle n'a pas applaudi les écarts de conduite du roi mais n'a pas cru non plus devoir les lui reprocher.

#### § 1. *Les contestations ponctuelles*

Depuis quelque temps, le roi et la famille royale sont régulièrement contestés. Tout est question à critique: la formation des princes, le montant de la liste civile, l'octroi de dotations aux membres de la famille royale, la cérémonie du mariage du prince héritier, les connaissances linguistiques du roi, le ton de son discours... Sans même parler des ouvrages qui accusent le roi de pédophilie... Le président de la Chambre des représentants, déclarait, le 28 décembre 2001, au journal «Het Laatste Nieuws»: «Je crains qu'il n'y ait un agenda secret derrière tous ces récits à scandales contre la famille royale».

1. — Le roi gêne. Il gêne ceux qui préconisent le démantèlement de la Belgique, ceux qui souhaitent son rattachement à des États étrangers, ceux qui veulent que la Belgique crève — pour utilise un slogan poli-

tique —. Ceci explique les attaques dont peut faire l'objet le chef de l'État.

2. — Le roi change. Il y a ceux qui réécrivent l'histoire, cent ou cent cinquante après. Et qui s'interrogent sur l'action de Léopold II au Congo, de Léopold III au début de la seconde guerre mondiale ou encore de Baudouin au moment de l'indépendance du Congo et de l'assassinat de Lumumba.

Une commission d'enquête parlementaire a même été constituée à ce sujet. Avec tous les difficultés inhérentes à une telle entreprise. L'historien recense des faits, des documents, des traces... Mais si l'exercice de la fonction royale a pour particularité de ne pas laisser de trace et de ne s'exercer que dans ce qu'il est convenu d'appeler «le colloque singulier», les enquêteurs risquent de se contenter de suppositions.

3. — Le roi inquiète. Ses pouvoirs ne sont pas clairement définis. Il y a ceux qui se transforment en constitutionnalistes improvisées et qui réclament la suppression d'un ensemble de pouvoirs du roi. Mais quels sont donc les pouvoirs qu'il faut retirer au roi alors qu'il n'en a aucun...? Il y a ceux qui, constatant que le roi n'a pas de pouvoirs, se demandent pourquoi maintenir la fonction. Ils oublient qu'une «magistrature d'influence» peut s'exercer en dehors de l'ordre des pouvoirs établis.

\*

La Constitution belge n'est ni concédée, ni négociée. Elle est rédigée par ceux qui expriment la volonté de la Nation.

La dynastie aussi est choisie par la Nation. Elle l'a été en 1831. Elle l'est encore aujourd'hui, grâce à ce plébiscite permanent qu'évoquait Renan.

La pratique de cent soixante-dix ans d'histoire constitutionnelle n'a pas fondamentalement modifié ce donné. Tout au plus a-t-elle conduit à donner à la règle de la responsabilité ministérielle une portée plus large. Tout au plus, la monarchie a-t-

elle dû s'habituer au contexte constitutionnel de l'État fédéral.

La monarchie doit retrouver la confiance du citoyen. Pas une confiance aveugle. Mais une confiance réfléchie, raisonnée, lucide sur les enjeux, consciente des difficultés et des complexités de la fonction. Si c'est le cas, la figure du roi pourra rester ce symbole d'unité dans un pays et même dans un monde en proie à toutes les perplexités.

### Bibliographie

F. Delpérée, *La monarchie belge*, «Revue internationale de politique comparée», 1996, p. 277; Id., *La fonction du roi*, «Pouvoirs», 1996, p. 43; Id., *Le prince et le roi*, «Journal des tribunaux», 2000, p. 159; A. Molitor, *La fonction royale en Belgique*,

Bruxelles, Ed. Crisp, 1994; *Nous, Roi des Belges... 150 ans de monarchie constitutionnelle*, Bruxelles, Ed. Crédit communal, 1981 (avec notamment des contributions d'A. Molitor et L. De Vos); J. Stengers, *L'action du roi en Belgique depuis 1831. Pouvoir et influence. Essai de typologie des modes d'action du roi*, Bruxelles, Ed. Racine, 1996.





# Plessis-Les-Tours (1580)

## Indagine su un «contratto» di signoria

ALBERTO CLERICI

### 1. Introduzione

Nel settembre del 1580, nel castello vicino Tours di proprietà di François di Valois (1554-1584), duca di Alençon e (dal 1576) duca di Anjou, fratello del re di Francia Enrico III<sup>1</sup>, ebbe luogo un evento assai interessante per la storia costituzionale europea. Una delegazione degli Stati Generali delle sette Province Unite, le province settentrionali dei Paesi Bassi ormai in aperta rivolta contro il loro legittimo sovrano Filippo II di Spagna, si confrontò con una delegazione di giuristi e consiglieri del duca, per discutere le condizioni della nomina dell'Anjou a «principe e signore» delle medesime Province.

La situazione era assai difficile per i ribelli, quasi disperata. La Pacificazione di Gand (1576) si era rivelata un compromesso instabile, e Alessandro Farnese, duca di Parma e governatore dei Paesi Bassi in nome di Filippo II dal settembre 1577, alternava successi militari e diplomatici. Vittorioso a Gembloux nel 1578, era poi

riuscito a dividere le province meridionali, a maggioranza cattolica e con una nobiltà più potente e numerosa, da quelle settentrionali, desiderose di proseguire il conflitto. Le Unioni di Arras (6 gennaio 1579) e di Utrecht (23 gennaio 1579) sancirono infatti definitivamente la separazione fra i Paesi Bassi Spagnoli e la futura Repubblica delle Province Unite.

A nulla era valso, nel 1577, aver nominato governatore il giovane Mattia, arciduca d'Austria, fratello dell'Imperatore e nipote di Filippo II. La sua chiamata, inizialmente voluta dal partito anti-orangista capeggiato dal duca di Aerschot, si era trasformata in un successo per lo stesso Guglielmo d'Orange, leader indiscusso dei rivoltosi, nominato luogotenente di Mattia e, separatamente, *ruwaard* (reggente) del Brabante. La conferenza di Colonia, fortemente voluta da Mattia sotto gli auspici dell'Imperatore suo fratello, terminò con un fallimento nel novembre 1579, dimostrando chiaramente che Madrid non avrebbe mai concesso la piena libertà di coscienza,

e neanche la completa salvaguardia dei tradizionali privilegi e dei diritti cetuali. Ora mai, come afferma Geoffrey Parker, «there was no longer a middle way»<sup>2</sup>.

Fu in questo contesto che il principe di Orange e gli Stati Generali cominciarono a considerare l'ipotesi di un completo abbandono del loro "principe naturale", arrivando a teorizzare una distinzione fra obbedienza alla patria (termine peraltro di difficile interpretazione) e obbedienza alla persona del sovrano<sup>3</sup>. Non che fosse già presente la volontà di costituire una forma di governo repubblicana, a cui si arrivò progressivamente solo sul finire degli anni '80 del XVI secolo. Generalmente, infatti, per la nascita *de facto* della Repubblica delle Province Unite si usa fare riferimento alla lettura in seno agli Stati Generali della *Breve Esposizione (Corte Vertoninghe)* di François Vranck (1587), quale manifesto della teoria della sovranità degli Stati, oppure alla stipulazione della Tregua dei Dodici Anni (1609)<sup>4</sup>.

Ciò che si desiderava era invece un nuovo signore, che difendesse il territorio e governasse in modo giusto e rispettoso dei tradizionali privilegi e della libertà di coscienza. Ancora meglio se questo nuovo principe fosse stato avverso alla Spagna, poiché la guerra sarebbe certo continuata.

Il 9 gennaio 1580 Guglielmo d'Orange presentò una rimostranza agli Stati Generali, esortandoli a rendere più veloce il meccanismo decisionale e più stabili le funzioni di governo, e sottolineando che la difesa dei privilegi non dovrebbe in nessun caso essere interpretata come difesa egoistica degli interessi di parte, a scapito del bene pubblico. A volte, infatti, la conservazione dello Stato può avvenire solamente con la sofferenza di alcune sue parti:

La première et principale faulte est que vous et messieurs vos maistres n'avez encoires establi aucun corps ou collègue, non pas mesmes celuy des estats, qui aie puissance aucune de rien résoudre de ce qui peut servir à la conservation général de cest Estat; mais un chascun, en sa particulière province ou ville, faict ce qu'il luy plaist et ce qui touche son particulier, ne considérant pas que souventesfois, laissant pâtir une ville ou province particulière, pour un temps, enfin la mesme province, voir la général, est conservé<sup>5</sup>.

Non trovandosi dunque alcun «corps ou collègue» pronto a governare, si proseguì con la ricerca di un nuovo principe. Gli Stati non erano ancora pronti a "fare da soli". Guglielmo li spinse allora a riprendere i contatti con la Francia. Dietro la decisione di trattare con Anjou si nascondeva infatti, ma era chiaro a molti, la speranza di ottenere dalla Francia una dichiarazione di guerra nei confronti della Spagna<sup>6</sup>. Il duca era l'unico fratello del re, e legittimo erede al trono. Conseguentemente, nel 1576 era entrato in possesso del ducato di Anjou, concesso per tradizione al più prossimo nella linea di successione. Ma i rapporti fra Anjou e Enrico III furono spesso burrascosi: il re non si fidava di suo fratello, che era stato a capo della fazione dei «Malcontenti» assieme al re di Navarra e ai fratelli Montmorency, e desiderava segretamente allontanarlo dalla Francia, ma non fino al punto di intraprendere una guerra contro la Spagna esclusivamente per assecondare le sue ambizioni<sup>7</sup>. È il grande storico delle guerre civili di Francia, Enrico Caterino Davila, a raccontare come dietro tutte queste trame si nascondesse in realtà Caterina de' Medici:

la regina madre cominciò a trattenerlo con altre speranze di procurargli uno stato libero, come s'era procurato al fratello, proponendogli il matrimonio della regina d'Inghilterra ovvero la

## Clerici

signoria degli Stati di Fiandra alienati dall'ubbidienza del Re cattolico: che e dell'una cosa e dell'altra s'erano cominciate pratiche più con disegno di pascerlo di speranze e di tenerlo unito alla buona intelligenza del re suo fratello, che per fondata ragione o per credenza che dovessero riuscire<sup>8</sup>.

A dire il vero, i contatti fra i Paesi Bassi e Anjou erano cominciati già nel 1573. Nel 1578 poi gli era stato riconosciuto, sulla base di determinate condizioni, il titolo di «Difensore della libertà dei Paesi Bassi», aggiungendo che egli sarebbe stato preferito agli altri principi e signori nel caso in cui gli Stati Generali avessero voluto procedere alla scelta di un nuovo sovrano<sup>9</sup>.

Molti *pamphlets* guardarono con favore alla chiamata del duca, esaltando i legami della casa reale francese con l'antico ducato di Borgogna<sup>10</sup>, ma ci fu anche chi, come l'anonimo autore dello scritto *Le Vray Patriot aux bons Patriots* (1578), mise in guardia dallo scegliere un principe cattolico, e proveniente da un paese, la Francia, in cui si professa l'assolutismo e si rifiuta la libertà di coscienza:

Pensez vous, que le François, puisse estre Defenseur de la Liberté Belgicque, qui a esté Oppresseur de la liberté Gallicque? [...] Vraye Liberté, & manutention de la seule Religion Catholique, sont choses incompatibles [...] Mais il y a grande difference, de l'obeissance, que nous devons a nostre Souverain, à celle, que ces mainteneurs de seule Religion Catholique et Romaine, requirent de nous. Car rendre obeissance devé au Souverain, ne leur signifie pas, luy obeir selon droit, Iustice, & equité, selon les privileges, & coustumes anciennes: mais rendre obeissance devé leur vault autant, que faire tant ce que le Tyran te commandera, sans sonner mot, sans estriver, sans resister: c'est proprement estre serf, & esclave<sup>11</sup>.

Ma nel marzo del 1580 due autorevoli protagonisti della rivolta e collaboratori del principe d'Orange, Loiseleur de Villiers e Philippe Marnix, avevano invece legittimato la scelta di un principe che non professasse la «vera religione riformata»<sup>12</sup>. Infine, era ormai chiaro che Mattia, giovane e inesperto, non possedeva sufficienti capacità militari e diplomatiche per gestire la situazione, non aveva l'appoggio dell'Imperatore suo fratello e neanche quello della fazione di Guglielmo<sup>13</sup>. Per di più, la pesante «capitolazione» impostagli dagli Stati sotto pressione dello stesso Orange lo limitava a tal punto da non concedergli quasi alcuna libertà di azione, come andremo a vedere successivamente.

Cominciarono perciò i preparativi e i contatti per rendere possibile l'invio in Francia di una delegazione degli Stati Generali, munita di particolari istruzioni e di una lista di «articoli e condizioni» da presentare al duca e ai suoi consiglieri per essere discussa ed eventualmente approvata.

Questo elenco di condizioni si configurava come un vero e proprio «contratto di signoria» (*Herrschaftsverträge*), una categoria certamente nota alla storia costituzionale, espressione di quel «dualismo dei poteri» fra principe e ceti di cui sono state date però interpretazioni differenti<sup>14</sup>. La questione che ci interessa più da vicino è la corretta interpretazione di questo «dualismo», e soprattutto vedere se e fino a che punto questi «contratti di signoria» possano essere considerati momento fondamentale di transizione dal costituzionalismo medievale a quello moderno, vale a dire quasi gli "antenati" delle odierne carte costituzionali. Torneremo perciò alla fine su questo argomento, dopo aver analizzato l'eredità del costituzionalismo medievale

nei Paesi Bassi e successivamente la genesi e la struttura del trattato di Plessis-Les-Tours, assieme ai dibattiti che lo accompagnarono.

## 2. La tradizione dei «contratti di signoria» nei Paesi Bassi

I «contratti di signoria», come la *Magna Charta* (1215), la *Joyeuse Entrée* del Brabante (1356), la *Bolla d'Oro* di Carlo IV (1356), il *Gran Privilegio* di Maria di Borgogna (1477), i *Pacta conventa* polacchi (1573) e molti altri documenti, erano costituiti da un'elencazione di diritti, privilegi e libertà (*iura, privilegia, libertates*), approvati o confermati dai signori territoriali in favore delle rappresentanze cetuali, spesso in presenza di situazioni eccezionali (invasioni, cambi dinastici, guerre civili). Di solito, essi si presentavano strutturati in «capitoli», cioè articoli; pertanto, erano chiamati anche «capitolazioni»<sup>15</sup>.

Anzitutto, è opportuno rilevare che non è possibile considerare la tradizione costituzionale dei «contratti di signoria» come un insieme unitario e omogeneo, ma che occorre invece analizzare il rapporto fra principe e ceti a seconda del luogo e del tempo storico di cui ci si occupa<sup>16</sup>, per quanto non sia completamente errato parlare di «un ensemble de règles ample, coordonné et même semblables dans les différents pays, comme un système de droit commun»<sup>17</sup>.

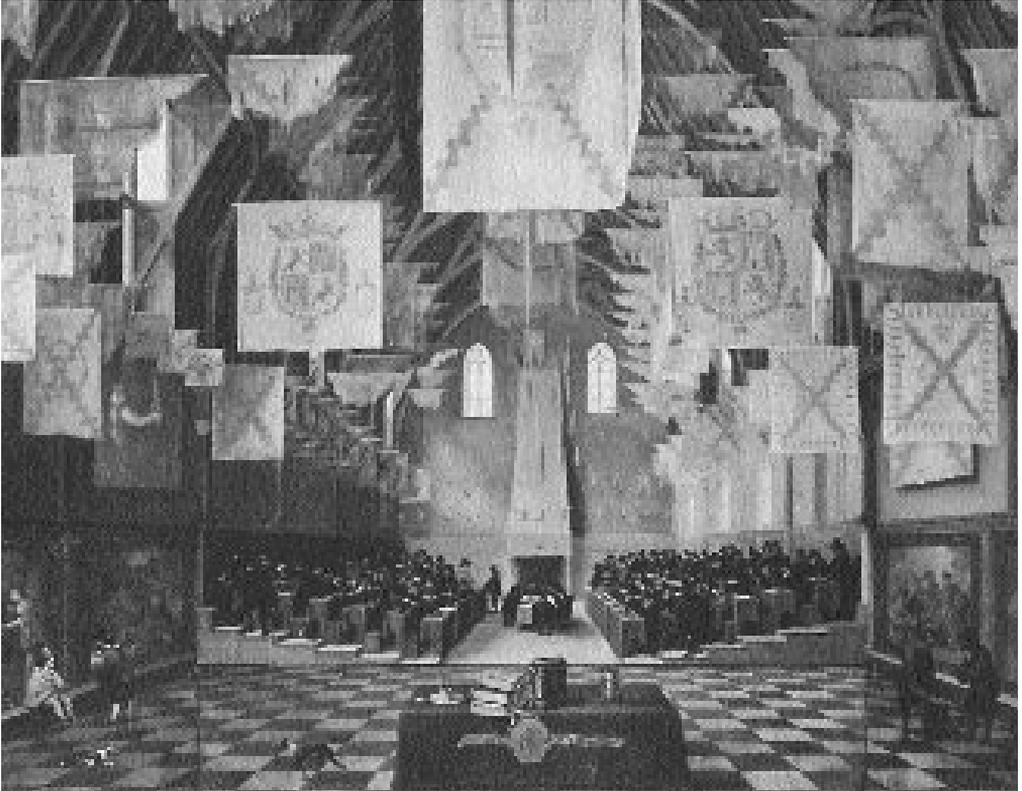
Da questo punto di vista, i Paesi Bassi appaiono senz'altro un territorio fertile per lo studio della storia costituzionale, un paese dove fu sempre forte quella che Wim Blockmans ha definito tradizione di *self-*

*government*, sorta dall'aspra lotta politica fra i governi centrali e le autonomie locali<sup>18</sup>. Furono proprio i privilegi medievali, primo fra tutti la *Joyeuse Entrée*, a fornire ai rivoltosi la principale fonte di legittimazione della resistenza contro Madrid<sup>19</sup>.

Sia Carlo V che Filippo II avevano giurato solennemente di rispettare questo documento, che veniva a configurare per molti un vero e proprio rapporto bilaterale, un contratto sinallagmatico fra le due parti nel quale l'obbedienza dei sudditi trova la sua ragion d'essere nel rispetto dei loro tradizionali diritti e libertà da parte del sovrano<sup>20</sup>. In questo consiste la principale accusa rivolta al re di Spagna, di aver violato cioè quegli *iura, privilegia et libertates* che, si sosteneva, erano sempre stati rispettati nei secoli, prima dai Conti d'Olanda e successivamente dai Duchi di Borgogna. Così si espresse Paulus Merula (1568-1607) in una orazione tenuta nella sua posizione di *rector magnificus* all'università di Leida (1603) e pubblicata postuma in diverse edizioni:

iis perpetuo legibus, ut privilegia, immunitates, usus, consuetudines, juraque omnia sarta tecta fideliter conservarent: quae sanctissime semper ab omnibus custodita primus, ab aliis circumductus, violavit Philippus Hispaniae Rex<sup>21</sup>.

Di fatto, dunque, «nei Paesi Bassi del secolo XVI i privilegi simboleggiavano una tradizione di libertà»<sup>22</sup>, una libertà però che nei difficili anni della rivolta seppe mutare il suo significato: «al di sopra del meschino concetto medioevale di libertà», afferma Johan Huzinga, «comincia ad aleggiare l'idea di uno sforzo e di una sofferenza comune, un'idea certo più ristretta e chiusa dell'idea di libertà del Settecento, ma sicuramente non meno pura, non meno concreta»<sup>23</sup>.



*Gli Stati Generali delle Province Unite*

Pertanto, non appare corretta la visione storiografica che vede nella rivolta dei Paesi Bassi un semplice riflesso delle idee dei monarcomachi calvinisti francesi<sup>24</sup>. Nella letteratura pamphlettistica della rivolta sono più frequenti i riferimenti alla *Joyeuse Entrée* di quelli (pur presenti) a opere quali le *Vindiciae contra tyrannos* (1579) o la *Francogallia* (1573).

Si realizzò invece una fusione fra queste due tradizioni, quella più recente elaborata in Francia nel corso delle Guerre di religione, e quella "autoctona" del costituzionalismo medievale fiammingo<sup>25</sup>.

Ma quali tipi di «diritti cetuali» erano

garantiti dai «contratti di signoria» nei Paesi Bassi? Non vi può essere elenco migliore di quello presentato nella celebre *Apologie* di Guglielmo d'Orange (1580). Rivolgendosi agli Stati Generali, e riferendosi a Filippo II, egli afferma:

Vous savez, Meisieurs, à quoi il est obligé, & comme qu'il n'est en la disposition de faire ce que bon lui semble, ainsi qu'il faict es Indes. Car il ne peult par violence contraindre un seul de ses subjects a chose quelconque, sinon que les coustumes du banc Iusticial de leur domicile le permettent. Ne peult par aucunes ordonnance ou decret en façon quelconque alterer l'estat du païs. Se doit contentier de ses revenus ordinaires. Ne peult faire lever ni exiger aucunes impositions, sans le

gré et du consentement expres du país, & selon les privileges d'iceluy. Ne peult faire entrer gens de guerre au país, sans le consentement d'iceluy. Ne peult toucher à l'évaluation de monnoies sans le consentement des estats du país. Il ne peult faire apprehender aulcun subiect sans information faicte par le Magistrat du lieu. L'ayant prisonnier, il ne peult l'envoier hors du país<sup>26</sup>.

A questi privilegi bisognerebbe aggiungere il divieto di alienazione del territorio (artt. 7 e 24 della *Joyeuse Entrée*), il diritto di riunione degli Stati anche senza il consenso del principe, garantito dal *Gran Privilegio* di Olanda e Zelanda (art. 15) e soprattutto il diritto di resistenza, incluso nell'ultimo articolo sia della *Joyeuse Entrée* che del *Gran Privilegio* come rifiuto temporaneo alla prestazione dei servigi, e progressivamente interpretato come diritto permanente alla resistenza armata contro il tiranno nel caso di violazione delle disposizioni contenute nel testo.

Queste furono in sostanza le rivendicazioni presenti nei due più importanti «contratti di signoria» del territorio dei Paesi Bassi, la *Joyeuse Entrée* del Brabante (1356) e il *Gran Privilegio* di Olanda e Zelanda (1477)<sup>27</sup>. Essi fornirono le fondamenta per i successivi «contratti di signoria» stipulati nel XVI secolo, durante la rivolta. Fra di essi, oltre al trattato di Plessis-Les-Tours, occorre ricordare almeno le condizioni per la nomina di Mattia a governatore (1577), il primo accordo con Anjou (1578), l'offerta a Guglielmo d'Orange per assumere la sovranità su Olanda e Zelanda (1580), l'accordo fra gli Stati Generali e il conte di Leicester (1586).

Alcuni spunti interessanti erano già presenti nel contratto di signoria concluso fra gli Stati e Mattia nel 1577. Come già accennato, le condizioni erano assai restrit-

tive. Ad esempio l'art. VIII prevedeva forti limiti alla potestà legislativa del nuovo governatore, quasi configurando una gestione della produzione di nuovo diritto:

Ledict Gouverneur et conseil ne feront chose d'importance et qui concerne la generalite assavoir aides et levees de deniers rompures de guerre ou de paix alliances et confederations avecq princes ou peuples estrangers ou aultres semblables sans consentement des Estatz generaulx mesmes ne fera aucuns placcartz ordonnances importantes aulcune nouvelle coustume et Usance generale sans en avoir ladvis et accord des Estatz sur et legittement assemblez respectivement en chascune province selon les fachons et coustumes dicelles mesmes des Estatz generaulx si besoing est.

Inoltre, sotto l'influsso delle teorie monarcomache e presa coscienza della inflessibilità del governo madrilenico, il tradizionale diritto al rifiuto temporaneo dell'obbedienza si concepiva oramai come vero e proprio diritto di insurrezione (art. XXIX):

Et en cas que ledict Seigneur archiduc apres avoir accepte le governemet soubz les conditions susdicts vint a violer aucunes dicelles Les Estatz protestent des maintenant pour lors que leur sera loisible apres semonce et qui ne vouldra reparer infraction de prendre les armes pour leur legitime tuition et deffence soit contre ledict Seigneur Archiduc ou aultre<sup>28</sup>.

D'altronde anche la letteratura politica era a questo punto giunta a legittimare la resistenza armata. Il vecchio «rifiuto temporaneo alla prestazione dei servigi» non sembrava più sufficiente a restaurare l'antico ordine violato. Di più, in uno scritto di Philippe Marnix dell'autunno 1577, precedente alla venuta di Mattia, il diritto di resistenza attiva è, secondo la versione protestante di

## Clerici

esso, considerato un chiaro dovere da parte dei «magistrati inferiori», cioè gli Stati<sup>29</sup>:

Qualora il principe dovesse abusare del proprio potere, infrangere i privilegi e danneggiare la comunità del popolo contro ragione e giustizia, essi [gli Stati] sono obbligati a opporvisi con la forza. In questo caso essi possono rifiutargli l'obbedienza e scegliere un governatore che li governi fino a quando gli errori commessi non siano stati corretti. Questo è dimostrato chiaramente dai privilegi del paese, e dagli esempi portati dai nostri antenati in conformità col diritto scritto. Chi può dubitare che gli Stati sono legati da un obbligo di resistere con le armi a uno stadhouder del principe<sup>30</sup>, il quale ancor prima di essere accettato come governatore da tutte le province<sup>31</sup> e prima ancora di mettere in atto i punti principali e le condizioni sulla base delle quali egli avrebbe dovuto essere accettato in secondo quanto stabilito dall'Editto Eterno<sup>32</sup>, immediatamente si arma contro il paese, e come un nemico cattura le sue stesse piazzeforti con l'intenzione di distruggere tutto con il fuoco e la spada? Non solo egli tenta di svincolarsi dalle obbligazioni indissolubili precedentemente giurate e contratte; egli intende inoltre opprimere e calpestare i privilegi, diritti e libertà della patria<sup>33</sup>.

È fuori di dubbio che gli Stati stavano cominciando a elaborare, nella prassi così come nella teoria, un meccanismo di governo che li avrebbe portati ad essere considerati come l'istituzione principale e suprema dell'assetto costituzionale delle Province Unite.

Nel trattato del 1578, che attribuiva al duca di Anjou il titolo, di natura prettamente militare, di «Defenseur de la liberté des Pays-Bas», troviamo tracce della volontà degli Stati Generali di assumere alcune funzioni di governo (art. VIII):

Mais entant que concerne le fait de la police et du gouvernement du pays, sera ledict seigneur Duc content de n'y s'entremectre, ains en

demeurera l'entiere mainance, & conduite auxdicts S.rs Estatz & ceulx qui par lesdicts Estatz à ce sont ou seront commis, ou ordonnez<sup>34</sup>.

Ma il «contratto di signoria» di gran lunga più interessante e significativo nella produzione costituzionale della rivolta dei Paesi Bassi, da cui emerge chiaramente la concezione degli Stati come istituzione primaria e non sussidiaria al principe, fu il trattato di Plessis-les-Tours<sup>35</sup>. Due opposte concezioni della politica e dello Stato venivano a scontrarsi: dal lato del duca e dei suoi giuristi stava l'assolutismo monarchico, fondato sul "nuovo" – ma non "moderno" – concetto di sovranità solo pochi anni prima teorizzato da Jean Bodin nei suoi *Six livres de la République* (1576)<sup>36</sup>. E proprio Jean Bodin figurava tra i *maîtres des requêtes* di Anjou, anche se egli non partecipò alle giornate di Plessis-Les-Tours. Ma le sue idee erano state recepite dai suoi consiglieri, fra i quali figuravano amici e corrispondenti di Bodin come Des Pruneaux, ambasciatore del duca in Fiandra. Dall'altro lato, stava la delegazione delle Province Unite, presieduta da Philippe Marnix, signore di Saint-Aldegonde, fine umanista, stretto collaboratore di Guglielmo d'Orange, e autore della dichiarazione di indipendenza delle Province Unite, il celebre «Atto di Abiura» (*Plakkaat van verlatinge*, 1581). Fu Marnix stesso a redigere per gli Stati Generali e per il principe Guglielmo la relazione sui dibattiti di Plessis Les-Tours, che rappresenta la fonte principale per lo studio di questo interessante «contratto di signoria»<sup>37</sup>.

### 3. Il trattato di Plessis-Les-Tours

L'11 agosto 1580 gli Stati Generali, riuniti ad Anversa, approvarono una lista di ventisette «articoli e condizioni» da porre come base delle trattative per l'accettazione del duca di Anjou quale «prince et seigneur» delle Province Unite. Il giorno seguente emanarono invece le commissioni per i deputati e le relative istruzioni. Il 18 agosto la delegazione, composta da sette membri, partì da Vlissingen raggiungendo Tours il 6 settembre. L'indomani il duca ricevette gli ospiti nel suo castello di Plessis, poco distante dalla città. Philippe Marnix fu il primo a prendere la parola. Dopo un lungo preambolo in cui riassumeva le ragioni e gli eventi che avevano spinto le Province Unite ad affidarsi a «Son Altèze», egli entrava nel merito della questione, pregando il duca di leggere e approvare il ragionevole «contratto di signoria» che gli si presentava. Potrebbe darsi, aggiungeva però, che alcuni punti non si conformino completamente al governo di altri regni, ma solo a quello dei Paesi Bassi; ciononostante, nel trattato non si troverà nulla che non sia fondato sugli antichi privilegi e costumi del paese<sup>38</sup>.

Nel tentativo forse di "preparare" il duca alle pesanti restrizioni previste nel testo, Marnix citava inoltre alcuni esempi storici di sovrani giusti che avevano governato secondo le tradizioni e gli usi dei loro sudditi: Alessandro Magno, gli imperatori romani, i re spartani. Quest'ultimo esempio è particolarmente degno di nota, poiché il riferimento agli efori voluti dal re Teopompo era tipico della tradizione monarcomaca (ma fu citato anche da Bodin)<sup>39</sup>:

Par quoy aussi Theopompus, roy de Lacédémoniens, a esté grandement loué de tous gens sages

et entenduz, lequel, après qu'il eust luy-mesme borné sa puissance par certaines loix, et constitué quelques chefz qui auroient esgard sur les actions des roys, lesquelz on nommoit ephoros, luy extant exprobré qu'il avoit amoindry et affoibly sa puissance et dignité royalle, puisqu'il avoit assubjectie aux loix et aux sesdicts ephoros, comme à contrerolleurs, donnoit pour responce qu'il n'avoit en riens affoibly ni diminué son royaulme, ains plustost le confirmé et rendu perdurable, pour ce que il l'avoit basty sur le droict et liberté des subjectz, comme sur son vray fondement<sup>40</sup>.

Dopo le formalità, il duca congedò i delegati, ringraziandoli, e la discussione sugli articoli riprese solamente cinque giorni dopo.

Questa volta erano presenti anche i consiglieri di Anjou, in numero di sette. Il loro portavoce, il guardasigilli La Renye, cominciò la discussione muovendo subito una giusta obiezione riguardo la legittimità del mandato dei deputati: se infatti essi erano stati autorizzati a trattare dall'assemblea degli Stati Generali, questi ultimi non erano stati a loro volta autorizzati dalle singole province. I delegati risposero con un ampio discorso sulle funzioni degli Stati e sui loro poteri, e si passò oltre<sup>41</sup>.

A dire il vero la questione era assai delicata, perché in effetti fra il governo centrale, le province e i governi cittadini non regnava affatto unanimità di consensi intorno alla figura di Anjou: ad esempio, i deputati del Brabante agivano sotto riserva, senza i pieni poteri. Ma fin dall'inizio appare chiara la volontà del duca di voler concludere al più presto l'accordo, senza troppe discussioni. Egli sperava, una volta signore dei Paesi Bassi, di governare senza rispettare alla lettera le condizioni della sua nomina, come appare dalla confessione fatta in una lettera a Des Pruneaux:

## Clerici

si une fois nous sommes aux Pays-Bas, la fortune nous viendra en aide pour nous rendre maître de l'autorité que nous désirons<sup>42</sup>.

E d'altronde non poteva aver ignorato le parole del suo consigliere Jean Bodin in materia di vincolo del giuramento:

Nous dirons le semblable si la promesse est faite au subiect par le Prince souverain, ou bien au paravant qu'il soit esleu: car en ce cas il n'y a point de difference, comme plusieurs pensent: non pas que le Prince soit tenu à ses loix, ou de ses predecesseurs, maix aux iustes conventions & promesses qu'il a faites, soit avec serment ou sans aucun serment, tout ainsi que seroit un particulier: & pour les mesmes causes que le particulier peut estre relevé d'une promesse iniuste & desraisonnable, ou qui le greve par trop, ou qu'il a esté circonvenu par dol, ou fraude, ou erreur, ou force, ou iuste crainte, pour lesion enorme, pour les mesmes causes le Prince peut estre restitué en ce qui touche la diminution de sa maiesté, s'il est Prince souverain<sup>43</sup>.

Ma tutto questo non volle dire che i consiglieri del duca non fecero sentire la loro voce, anzi su alcuni punti, ammette Marnix, «y a eu grands débats». Le discussioni più significative dal punto di vista della storia costituzionale si ebbero attorno agli artt. 1, 2, 3, 5, 7 e 26, che esamineremo specificamente.

Art.1. *Sovranità*. I consiglieri del duca vollero che in luogo di «les estatz accepteront» si scrivesse «esliront et appelleront». Nella loro visione gli Stati erano una semplice assemblea che non poteva certo "accettare" un principe di sangue reale. È casomai Anjou che accetta l'offerta, non gli Stati. Si concesse una modifica.

Ma quando i francesi vollero che alla dicitura «pour prince et seigneur» fosse aggiunto l'aggettivo «souverain», Marnix

fu inflessibile e sottile. Egli sostenne infatti che la parola "souverain" non esisteva nella lingua neerlandese (cosa del resto non completamente esatta), ma soprattutto sottolineò che essa poteva risultare ambigua e sospetta: se infatti per "sovrano" si voleva intendere "superiore", non vi era bisogno di modificare la frase, poiché tale significato corrispondeva già all'espressione *opperste heere*, usata nella copia del testo in lingua neerlandese; se invece con sovranità si voleva intendere «puissance absolute», ciò non si sarebbe adattato ai costumi dei Paesi Bassi, «qui se gouvernoient par leurs loix, coutumes et privileges».

Si rifiutò dunque l'orizzonte lessicale e teorico proposto da Bodin: la produzione di nuovo diritto non può essere lasciata nelle mani del solo sovrano, ma deve trovare la sua giustificazione nella normazione precedente, di cui le assemblee attuali sono le uniche garanti<sup>44</sup>.

Artt. 2-3. *Successione*. Secondo le disposizioni contenute nei due articoli, il titolo di principe dei Paesi Bassi sarebbe stato ereditato dal primogenito maschio al compimento del ventesimo anno. Ma in caso il duca avesse più figli legittimi, gli Stati potrebbero scegliere chi più a loro convenisse; essendo l'erede minorenni, gli Stati provvederebbero a eleggere un governatore, e terrebbero le funzioni di governo; in caso di morte del duca e di assenza di eredi, gli Stati potrebbero eleggere un nuovo principe.

La Renye si indignò affermando che si voleva privare il duca del diritto naturale di un padre di fare testamento a favore dei suoi figli, o comunque di affidare la loro educazione a chi avesse lui voluto. I delegati risposero che le loro istruzioni non li legittimava-

no a fare concessioni su questo punto, e aggiunsero esempi di stati monarchici la cui linea di successione prevedeva la preferenza dei cadetti sui primogeniti (significativamente, oltre al ducato di Borgogna, si fece riferimento anche alla successione dei re d'Israele nell'Antico Testamento).

Il vero problema qui era la questione della possibilità di alienazione del territorio, o meglio della possibilità della unione di due regni o dinastie, cosa che gli Stati volevano assolutamente evitare. Cosa sarebbe accaduto infatti se il primogenito del duca fosse diventato anche re di Francia, ipotesi non remota?<sup>45</sup>

Art. 5. *I privilegi e l'Unione di Utrecht*. È questo un articolo su cui la critica non ha spesso volto la sua attenzione, forse perché fu approvato abbastanza tranquillamente, ma che a nostro avviso risulta di particolare interesse nella storia dei «contratti di signoria».

Si obbliga infatti Anjou a rispettare tutti gli «anciens traictes, contractz, droictz, privilèges, franchises, libertes et usaiges» del paese, e fin qui niente di nuovo, essendo questa la rivendicazione principale di quasi tutti i «contratti di signoria» dalla *Magna Charta* in poi. Ma si aggiunge «et mesmes l'Union d'Utrecht», legando il duca al contenuto di questo trattato recente, concluso nel gennaio 1579.

Qui sta la novità: che, infatti, un sovrano venga dai ceti costretto a rispettare i loro antichi costumi e privilegi, che trovano la loro legittimazione nella tradizione, non era certo originale; ma che venga invece costretto a rispettare un contratto di diritto pubblico recente, a cui egli non partecipò minimamente, un contratto per di più assai simile ad una "costituzione", questo

non era certo automatico nel panorama costituzionale del XVI secolo.

Questa interpretazione sembra essere avvalorata dalla condotta della discussione su questo articolo. È infatti il duca stesso a prendere la parola, dichiarando «hault et claire» che non avrebbe mai ratificato il testo dell'Unione di Utrecht senza prima averlo visionato. E qui si aggiunge un altro elemento interessante. Secondo il punto 12 delle loro istruzioni, infatti, i delegati avevano espressamente ricevuto dagli Stati Generali il potere di informare il duca sulle disposizioni contenute nell'Unione di Utrecht, qualora egli avesse mosso obiezioni su questo punto<sup>46</sup>.

Invece, sintomaticamente, i deputati risposero che gli doleva, ma al momento non avevano con loro una copia del documento, e comunque non erano disposti a modificarlo. Alla fine il duca cedette al rispetto dell'Unione di Utrecht, ma si aggiunse la frase «en ce qu'elle ne peult préjudicier au présent traicté»<sup>47</sup>.

Entrambe le parti avevano intuito che la questione dibattuta era assai più importante di quello che si voleva far credere. Si stava infatti tentando di obbligare un sovrano a rispettare un contratto di diritto pubblico che non era un «antico privilegio», anche se non era propriamente la "costituzione" delle Province Unite.

In questa sede non è poi possibile entrare nel merito delle disposizioni previste dall'Unione di Utrecht, che è stata definita una «confederazione federale» e fu subito considerata «legge fondamentale» (*Fundamentele Wet*) della Repubblica delle Province Unite<sup>48</sup>.

Art. 7. *Diritto di convocazione degli Stati*. I consiglieri di Anjou sostennero che le

parole «affin de disposer» avrebbero potuto risultare ambigue, nel senso che si sarebbero potute riferire o al solo principe, o ai soli Stati (come forse essi intendevano), e vennero perciò modificate in «affin d'y estre disposé».

Il presidente La Renye fece poi una disquisizione («comme par manière de conférence», ironizza Marnix) sugli svantaggi derivanti dalla possibilità per gli Stati di riunirsi senza necessità, cioè senza il consenso del principe. Ma i delegati non si fecero convincere, e mantennero il diritto di auto-convocazione, «suivant les anciens privilèges»<sup>49</sup>.

Bisogna considerare che il problema del diritto di riunione delle assemblee cetuali era all'epoca tutt'altro che esaurito, e ancora nella prima metà del XVII secolo esso rappresenta uno dei principali oggetti di dibattito nello scontro fra Corona e Parlamento in Inghilterra<sup>50</sup>. Ma nei Paesi Bassi del XVI secolo gli Stati non erano più disposti ad essere convocati solo per approvare le tasse del principe.

Art. 26. *Diritto di resistenza*. La questione, naturalmente, diede luogo a una lunga discussione<sup>51</sup>. I consiglieri del duca opposero che si trattava di una articolo sedizioso, che lasciando ai sudditi la facoltà di stabilire quando vi fosse violazione del contratto, avrebbe certamente dato luogo a rivolte e sospetti reciproci tra il principe e gli Stati. I delegati si ritirarono per deliberare una prima volta, e dichiararono che non era in loro potere modificare alcunché, essendo comunque animati da ogni possibile sentimento di buona volontà verso «Son Altèze».

Inoltre, aggiunsero, non è intenzione degli Stati prendere con leggerezza la rescis-

sione del contratto, cosa che può essere testimoniata dal loro comportamento nei confronti di Filippo II. Prima di prendere le armi, infatti, essi sopportarono

ung entier renversement de toute justice, équité et police, une subversion, ruine et désolation totale de leur patrie, et une conculcation de toute humanité.

A questo La Renye replicò che la storia delle Fiandre dimostrerebbe proprio il contrario, essendo piena di esempi di rivolte pretestuose dei sudditi contro i loro sovrani naturali, e pertanto egli propose di aggiungere la frase «Quand il apparoistra aux provinces que ce traicté aura esté violé», affidando perciò agli Stati la definizione della violazione del contratto. Ma Marnix e i suoi persistettero nella loro volontà di non modificare l'articolo, che anzi definirono

ung ancien privilège, mesmes la base et fondement de toutes noz libertez et privilèges, dont le peuple seroit jaloux sur toutes aultres choses.

Le parti si ritirarono una seconda volta per consultarsi, e i francesi cercarono di aggrapparsi a un ultimo argomento, che cioè il re di Francia e la regina sarebbero certamente rimasti scandalizzati dal tono offensivo di questa clausola, cosa che non avrebbe certo giovato a rendere più rapida la loro decisione di dichiarare guerra alla Spagna, prevista agli artt. 15 e 16, su cui gli Stati fondavano in effetti l'intero trattato. Ma neanche questo convinse i delegati, che supplicarono il duca di accettare l'articolo così com'era, in quanto «trop délicat». E così avvenne. Come unica precauzione si decise di inviare personalmente di fronte al re Des Pruneax e il maresciallo di Cossé,

per informarlo dell'evento «afin qu'il ne s'offensast pas».

Ci sembra si possa affermare che gli Stati Generali dei Paesi Bassi tenessero molto alla clausola del diritto di resistenza, e gli attribuissero pertanto un significato reale di legittimazione alla rescissione del contratto. Cosa che può essere anche verificata dai continui riferimenti, nella letteratura della rivolta, alla celebre ultima clausola della *Joyeuse Entrée*, ripresa dal *Gran Privilegio* del 1477 e da tutti gli altri «contratti di signoria» del XVI secolo, progressivamente estesa dal solo Brabante a tutti i Paesi Bassi, e interpretata come vero e proprio diritto di insurrezione<sup>52</sup>. Non possiamo dunque concordare con Otto Brunner quando sostiene che

Le norme sulla resistenza dei privilegi cetuali della Baviera, del Brabante, dell'Inghilterra, dell'Ungheria sono per lo più casi eccezionali, in massima parte strappati ad un principe, in sé forte, sfruttando un momento favorevole. Esse sono inoltre di valore problematico, perché un forte potere principesco non ammetterà mai al momento buono la legittimità della resistenza<sup>53</sup>.

Nei Paesi Bassi, invece, il diritto di resistenza previsto negli antichi privilegi era preso molto sul serio, come ampiamente dimostrato dai recenti studi di Catherine Secretan e Martin van Gelderen<sup>54</sup>.

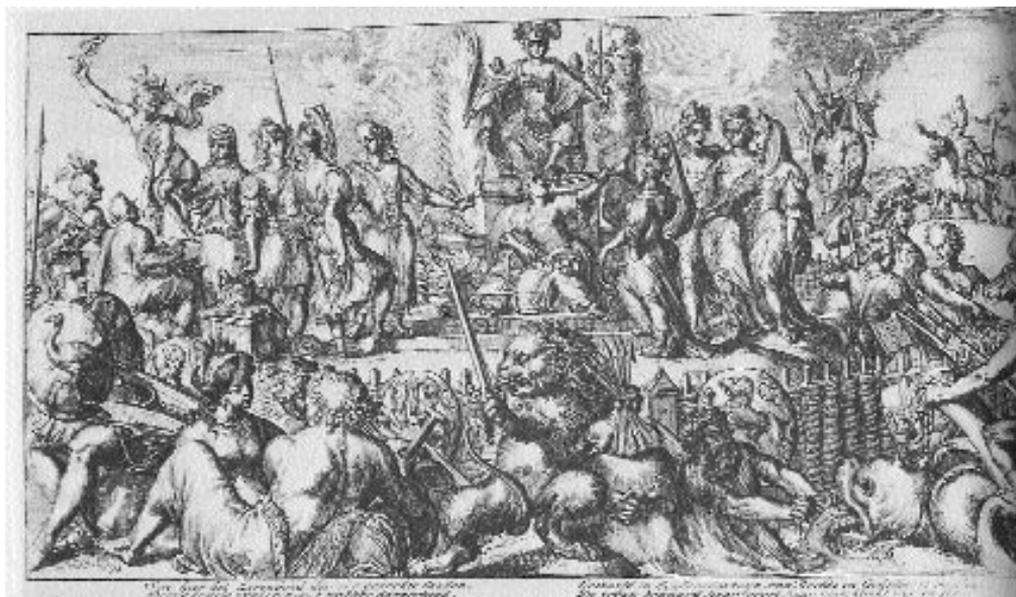
Altre clausole rilevanti del trattato prevedevano l'obbligo per il duca di mantenere la politica estera avviata dagli Stati (art. 1), il divieto di introdurre stranieri (se non uno o due) nel Consiglio (art. 9), il divieto di innovare alcunché in materia di religione (art. 12), il divieto di esproprio o di prigionia per motivi religiosi (art. 14), il divieto di introdurre nuove tasse senza il consenso degli Stati (art. 4).

Fu dunque, indubbiamente, un documento che garantiva agli Stati il controllo pressoché completo sul nuovo principe. Il cardinale Guido Bentivoglio, nunzio pontificio a Bruxelles, giudicò con queste parole il trattato di Plessis-Les-Tours nella sua celebre *Historia della guerra di Fiandra* (1632-1639):

Con questi patti le Provincie dell'Unione Fiamminga convennero di passare sotto l'ubbidienza del nuovo lor Principe. Ubbidienza però, la quale portava seco tanto maggiore il comando, che senza dubbio esse venivano a restar molto più libere, che soggette. Del Principato insomma non rimaneva appresso il Duca altro quasi, che il nudo titolo<sup>55</sup>.

#### 4. Considerazioni conclusive

La discussione sul trattato di Plessis-Les-Tours durò cinque giorni. Il 17 settembre 1580 vennero letti pubblicamente tutti gli articoli alterati o modificati, e il 19 entrambe le parti firmarono il testo definitivo, che venne poi ratificato a Bordeaux il 23 gennaio 1581. Sin dall'inizio i rapporti fra Anjou e i suoi nuovi sudditi furono burrascosi, e veniva rinfacciata da ambo le parti la non attuazione di determinati articoli (Anjou aspettava la somma monetaria prevista, gli Stati Generali aspettavano la dichiarazione di guerra del re di Francia alla Spagna, anch'essa prevista nel trattato di Plessis-les-Tours). Alla fine il duca, esasperato dalle condizioni del suo governo, forse di sua volontà o forse mal consigliato, optò per l'azione di forza: nel gennaio 1583 cercò di prendere Anversa, ma la popolazione si ribellò decimando il suo già stremato e mal pagato esercito, ed egli



*Allegoria delle sette province unite*

dovette fuggire per salvarsi la vita. Subito dopo lasciò i Paesi Bassi e tornò in Francia, dove morì l'anno seguente<sup>56</sup>.

Eppure, la sua impresa era stata all'inizio caldeggiata in numerosi scritti e *pamphlets*, ed era appoggiata anche dal principe d'Orange<sup>57</sup>. Ma vi erano troppe differenze fra la concezione del rapporto di comando e obbedienza così come concepito da Anjou e dai suoi consiglieri, rispetto a quella sostenuta da Orange e dagli Stati Generali. Nel gennaio 1583 Jean Bodin, testimone oculare del fallito *coup* ad Anversa, scrisse così al suocero riferendosi agli accordi di Plessis-les-Tours:

J'ai préveu et prédit ce malheur en Angleterre à monsieur de Saint-Aldegonde et des Pruneaux, lorsque je leur dis que leurs négociations tiroient après soy la ruine de notre prince et du Bas-Païs, cognoissant la contrariété de meurs et d'humeurs des deux peuples, et la différence de cela à la pos-

session de liberté, laquelle jamais ils ne voudroient quitter [...] la souveraineté, ne souffrant jamais division, se trouveroit partie entre le prince et les subjectz, qui causeroit la ruine d'un Estat; et vault mieulx le laisser en pleine liberté que la trancher par moitié<sup>58</sup>.

Nella sua prospettiva teorica, non erano ammissibili «contratti di signoria» il cui rispetto veniva garantito dal giuramento del sovrano. Secondo Bodin, il giuramento politico può avvenire solo dai sudditi verso il principe, mai viceversa<sup>59</sup>.

Il trattato di Plessis-les-Tours è stato interpretato dalla storiografia in maniera differente. Qualcuno ne esalta il carattere rivoluzionario<sup>60</sup>, altri la continuità con la tradizione medievale dei «contratti di signoria», insistendo sul fatto che è proprio l'elemento principale del costituzionalismo moderno, cioè la teoria della sovranità, che viene a mancare, così come l'idea di una

società composta da individui e non corporativa e cetuale. Secondo questa interpretazione, gli Stati Generali non erano ancora del tutto pronti a svincolarsi dal bisogno di avere un "protettore della costituzione", cioè di qualcuno che assicurasse il rispetto delle antiche libertà cetuali. Essi volevano conservare, non innovare alcunché<sup>61</sup>.

Appare però evidente che le assemblee di Stati dei Paesi Bassi (in special modo quelle provinciali), progressivamente, cominciarono a sviluppare la piena coscienza del loro ruolo, rinunciando a lasciare le funzioni di governo al solo sovrano<sup>62</sup>. Non sembra dunque corretta la tesi di Fritz Hartung, ripresa da Otto Brunner, secondo la quale nel dualismo fra principe e ceti questi ultimi non desideravano affatto partecipare la sovranità, ma al contrario garantirsi dal suo esercizio<sup>63</sup>. Così, i diritti cetuali contenuti nei «contratti di signoria» sarebbero espressione non della volontà di gestire il potere politico, bensì di rendersi autonomo da esso.

Eguale è discutibile è inoltre la conclusione che ovunque in Europa, fra il XIV e il XVII secolo, si assistette a una perdita di vigore della tradizione dei «contratti di signoria» come patti bilaterali, prevalendo invece la visione univoca e ascendente del giuramento dai sudditi verso il principe<sup>64</sup>. Così non fu nei Paesi Bassi, dove l'eredità del costituzionalismo medievale fu il mezzo attraverso il quale i ceti si prepararono ad

assumere piene responsabilità di governo, generando in parte spontaneamente e in parte consapevolmente un sistema di governo pluralistico, federale e repubblicano, certamente oligarchico, ma fondato sul principio della supremazia della legge, determinando infine la deposizione del sovrano e la fondazione della Repubblica delle Province Unite.

Se è vero ciò che rileva Wim Blockmans, che cioè manca ai «contratti di signoria» il carattere astratto e programmatico tipico delle costituzioni moderne<sup>65</sup>, è però altrettanto vero che, stabilendo il principio della nullità degli atti giuridici contrari alle disposizioni previste negli stessi contratti<sup>66</sup>, essi cominciarono a essere considerati come vere e proprie leggi fondamentali del paese<sup>67</sup>, nel senso di fonti normative sovraordinate alle leggi ordinarie.

Fu questo un processo graduale, che di certo non si realizzò prima della seconda metà del XVI secolo. Nel Medioevo infatti, come avverte Paolo Grossi, non si può parlare di una vera e propria gerarchia delle fonti<sup>68</sup>. Ma a seguito dei potenti rivolgimenti politici e culturali del XVI secolo, nei Paesi Bassi, il rapporto fra i cittadini e l'ordinamento giuridico cui essi appartengono veniva a mutarsi radicalmente: a poco a poco, i privilegi si trasformarono da motivazioni essenziali della resistenza dei sudditi contro il tiranno a principi fondativi della nuova Repubblica<sup>69</sup>.

*Trattato di Plessis-Les-Tours*

19 settembre 1580

Articles et conditions accordées, conclues et arrestées entre très hault, très puissant et très magnanime prince, François, filz de France, frère unicque du roy très chrestien, duc d'Anjou, d'Alançon, Touraine et Berry, d'une part, et les seigneurs Philippes de Marnicx, seigneur de Saincte Aldegonde, conseiller du conseil d'estat au Pays-Bas, Johan Hinckart, seigneur d'Ohain, le docteur Andien Hesselz, conseiller et greffier des estatz de Brabant, François de Provyns, seigneur de Lauenburch, premier eschevin des parchons de la ville de Gand, Jacques Tayaert, premier conseiller et pensionnaire de ladite ville de Gand, Noel de Caron, bourguemestre du pays et terroir du Francoq, et le seigneur Gaspar de Vosbergen, grand bailly de la ville et port de la Vere, députez des estatz généraulx des Pays-Bas d'autre part.

I

Que les estatz esliront et appelleront, eslisent et appellent Son Altèze pour prince et seigneur desdits pays, à telz titres, assavoir de ducq, conte, marquis et aultrement, avecq telles supérioritez et prééminences, comme les seigneurs précédens les ont possédez. Bien entendu que toutes les alliances de la maison de Bourgogne et Pays-Bas, tant avecq l'empire, les royaumes de France, d'Angleterre, d'Annemarq qu'aultres alliances non préjudiciables au présent traicté, demourront en leur entier, sans qu'il y ait aucun changement.

II

Après le trespas de Son Altèze, ses hoirs masles légitimes procréés de luy succède-

ront ésdits pays et adenant que Son Altèze ou sesdits hoirs auroient plusieurs enfans masles légitimes, sera au choix des estatz de prendre celluy qu'ilz trouveront le mieulx convenir.

III

Et en cas de minorité du successeur ou choisy par lesdits estatz, iceulx luy commectront gouverneur, retenans à eulx la tutelle, gouvernement et administration des pays, tant et jusques à ce qu'il aura accompli les vingt ans de son eaige, sinon qu'il y eut esté pourveu aultrement par Son Altèze et ses hoirs selon l'avis des estatz. Et venant Sadite Altèze et hoirs susdits à defaillir, sera en la puissance des estatz des pays d'eslire ung aultre prince et seigneur.

IV

Son Altèze sera mise en possession des domaines des pays en l'estatz qu'ilz se trouvent à présent, lesquelz domaines demourront chargés de toutes debtes réeles. Et quant aux personeles, de celles qui ont esté faictes et créés par les seigneurs précédentz avecq les provinces et villes icy contractantes et aultres unies, qu'avecq les particuliers inhabitans d'icelle tenans leur party, lesquelz en seront déchargez et satisfaitz. Et Son Altèze joyra desdits domaines et les fera déservir par telz qu'il luy plaira, moiennant qu'ilz soient naturelz du pays, et se contentera desidits domaines, sans qu'il puisse lever ou asseoir aucuns derniers extraordinaires sans le consentement des estatz, suivant leurs anciens privilèges. Et là où lesdits domaines se trouveroient tant chargez qu'il ne fussent suffisans à entretenir l'estatz de Son Altèze, lesdits estatz résouldront d'y fur-

nir et luy donner tout contentement et satisfaction raisonnable.

## V

Son Altèze entretiendra aux pays, provinces, villes et communaultez les anciens traictez, contractz, droictz, privilèges, franchises, libertez et usaiges et mesmes l'Union d'Utrecht en ce qu'elle ne pult préjudicier au présent traicté.

## VI

Son Altèze ratifiera tout ce qu'a esté ordonné et conféré par cydevant par l'archiducq Matthias et par les estatz, tant en général qu'en particulier.

## VII

Que Son Altèze sera tenu d'asssembler les estatz généraulx pour le moins une fois par an, afin d'y estre disposé et ordonné sur les occurrences concernans le bien du pays et l'entretènement des privilèges d'iceluy, outre ce que lesdits estatz auron puissance de s'asssembler toutes et quantes fois et celle part qu'ilz trouveront convenir pour les affaires du pays, suivant leurs anciens privilèges.

## VIII

Son Altèze tiendra sa résidence ésdits Pays-Bas, et en cas que pour urgente nécessité il s'absentast pour ung temps, commectra quelqu'un des pays en sa place qui soit agréable et du consentement desidts estatz.

## IX

Son Altèze aura pour conseil d'estat naturelz du pays, telz que les provinces commectront

ou ont commis pour ceste fois. Auquel n'assisteront aulcuns estrangiers, ny françois ny aultres, sinon ung ou deulx du consentement desidtes provinces et agréables à icelles, et pour l'advenir quant d'aultres seront substituez, Son Altèze les commectra à la dénomination desdites provinces.

## X

Son Altèze estant ésdits Pays-Bas aura le principaulx officiers de sa maison de ceulx dedits pays, et quant aux aultres, pourra prendre telz qu'il luy plaira. A condition toutesfois que la plupart des gentilzhommes seront desdits pays.

## XI

Quand le temps eschera qu'il faudra pourvoir aux gouvernements des provinces et places fortes et aux principaulx offices de la province, seront nommés trois par ceulx de ladite province, desquelz Son Altèze choisira l'ung, et ceulx qui se dénommeront pour les chief-villes seront agréables à icelles.

## XII

Son Altèze promectra d'entretenir la religion et religions-vred ésdits pays en tel estat comme elles sont présentement ou comme és estatz de chacune province par cy-après sur ce sera disposé, et nommément és pays de Brabant, Gueldres, Flandres, Utrecht, Malines, Frize, Overyssel, Ommelandes, Drente et Twente, sans que de la part de Son Altèze rien n'y soit changé ou innové.

## XIII

Hollande, Zelande demoureront comme ilz sont à présent, nommément au faict de la reli-

## Clerici

gion et aultrement, bien entendu que és affaires concernans la monnoie, la guerre, les contributions et les privilèges d'entre les provinces et villes respectivement, ilz se soubzmettront à Son Altèze et à la généralité, suivant les accordz et traictez faitz par commun advis des estatz généraulx; ou à faire, selon les anciennes coustumes, usances et privilèges.

### XIV

Et en général Son Altèze ne permectra que personne soit recherché ou enquis en sa maison ou aultrement inquiété pour le faict et soubz le prétexte de ladite religion, oires qu'il fist exercise d'icelle hors lesdites provinces, prenant les ungs et les aultres en sa protection.

### XV

Que Son Altèze fera et procurera envers le roy de France, qu'il aidera luy et ses hoirs de ses forces et moiens pour tousjours se maintenir ensamble, les provinces contractantes estans de son obéyssance contre tous les ennemis, fust le Roy d'Espagne ou aultres alliez ennemis, et que Sa Majesté ne permectra qu'aucune ayde, faveur, secours et passage soient donnez en son royaume ausditz ennemis et commandera aux gouverneurs des provinces, villes et places frontières et aultres de favoriser et donner passage libre aux habitans dedictz pays.

### XVI

Après que Sadite Altèze sera en possession et joyssance actuele desdites provinces, fera que le royaume de France et lesdits pays s'allieront et demoureront alliez, faisans la guerre par commun advis contre tous ceulx desquelz

l'ung et l'aultre viendroit à estre assailly. Bien entendu toutesfois que lesdits pays ne seront incorporez à la couronne de France, ains demoureront soubz leurs loix, coustumes, droictz, usances, contraictz et privilèges anciens.

### XVII

En outre pour plus grande assurance contre les ennemis communs, qui par cy après se pourroient formalizer contre le présent traicté, et aussy pour entretenir et augmenter la bonne correspondance, et amitié qu'il a pleu à la royne d'Angleterre, aux roys de d'Annamarcq, Portugal, Swède, Escosse et de Navarre, aux princes d'empire, villes de la Hansse teutonicque et aultres princes, potentatz, républicques, villes et leurs confédérez maintenir avecq les estatz des Pays-Bas, ilz seront requis de la part de Son Altèze et estatz susdits d'entrer avecq eulx en estroicte, ferme et indissoluble alliance, pour le bien et utilité commun. Soubz les conditions et articles que par commun advis, pour la meilleure seureté et assurance des alliez et confédérez, que l'on pourra par ensamble conclure et accorder.

### XVIII

Son Altèze sera obligée de faire la guerre et maintenir lesdits pays comme dessus, tant avecq les moiens qu'elle aura du roy, son frère, que les siens, à quoy lesdits estatz fourniront par an la somme de deux millions et quatre cens mille florins, le florin de quarante gros, monnoie de Flandres, de laquelle somme seront devant tout paiées les garnisons et gens de guerre au pays, en tel nombre qu'on trouvera convenir.

## XIX

Quant au général de l'armée, Son Altèze l'ordonnera par advis et consentement des estatz et commectra sur les troupes franchoises ung chief agréable aux estatz susdits.

## XX

Il ne pourra mectre aucuns françois ou estrangiers en garnison aux villes et places fortes, sans le consentement de la province où la place est, et quant aux aultres du pays, les mectra par advis du conseil susdit.

## XXI

Mais pour pourveoir aux nécessitez des gens de guerre, seront ordonnées par les provinces places commodes et seures, pour rafraischir et hiverner les compagnies en cas de besoing.

## XXII

Que tous gens de guerre estrangiers, tant françois qu'aultres, seront tenuz de sortir du pays quant les estatz généraulx le requerront à Son Altèze.

## XXIII

Il ne pourra faire aulcune alliance avecq le roy d'Espagne, soit par mariaige ou aultement, ny accord avecq ledit roy ou les provinces ou places désunies, sinon avecq l'advis, consentement et adveu des provinces qui l'auront receu, comme il ne fera aussi d'aultres alliances estrangères au préjudice dudit pays et ce traicté.

## XXIV

Bien entendu que les provinces, villes et places désunies et aultres, qui se voudront soubzmettre à Son Altèze et joindre avecq les estatz contractans, seront receuz et admis en ce traicté.

## XXV

Et quant à celles qui seront prises par force, Son Altèze en ordonnera par advis des estatz, ainsy que par leur communn consentement sera trouvé convenir, soit des provinces désunies ou aultres au Pays-Bas.

## XXVI

Son Altèze et ses successeurs feront le serment solempnel et accoustumé en chacune province, par dessus le général serment à faire aux estats de l'observantion de ce traicté. Et en cas que Son Altèze ou ses successeurs contrevinssent à ce dit traicté, en aucuns pointz d'icelluy, les estatz seront de fait absoudz et déchargez de toute l'obéissance, serment et fidélité, et pourront prendre ung aultre prince au aultrement pourveoir aux affaires, comme ilz trouveront convenir.

## XXVII

Au reste, puisque monsieur l'archiducq d'Autriche, aiant esté appelé desdits pays, s'est fidèlement employé et acquité selon ses promesses, sera advisé par lesdits pays ensamble Son Altèze, par quelz meilleurs moiens on pourroit donner audit archiducq toute raisonnable satisfaction et contentement.

## Clerici

- <sup>1</sup> François era il quarto figlio di Enrico II e Caterina de' Medici. Nel 1576, in quanto unico fratello del re Enrico III, egli entrò in possesso del ducato di Anjou, tradizionalmente concesso all'erede più prossimo nella linea di successione. Nella storiografia seicentesca italiana (Davila, Bentivoglio) egli è chiamato «L'Alansone» anche dopo il 1576, mentre nei Paesi Bassi lo si ricordò più spesso con il suo titolo di «Duc d'Anjou».
- <sup>2</sup> G. Parker, *The Dutch Revolt*, London, Penguin, 1990 [1977], pp. 167-198; J. Israel, *The Dutch Republic. Its Rise, Greatness and Fall 1477-1806*, Oxford, Oxford University Press, 1995, pp. 184-205.
- <sup>3</sup> A. Duke, *From King and Country to King or Country? Loyalty and Treason in the Revolt of the Netherlands*, in A. Duke, *Reformation and Revolt in the Low Countries*, London, The Hambledon Press, 1990, pp. 175-197.
- <sup>4</sup> H. de Schepper, *Le langage politique de la rébellion néerlandaise 1560-1600*, in *I linguaggi politici delle rivoluzioni in Europa (XVII-XIX secolo)*, Firenze, Olschki, 1992, pp. 45-66.
- <sup>5</sup> *Representative Government in Western Europe in the Sixteenth Century*, a cura di G. Griffiths, Oxford, Oxford University Press, 1968, pp. 470-471 (documento XLIV). Questo volume raccoglie, alle pp. 298-531, una ragguardevole antologia di documenti costituzionali dei Paesi Bassi del XVI secolo, con introduzione.
- <sup>6</sup> M.P. Holt, *The Duke of Anjou and the politique struggle during the wars of religion*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986.
- <sup>7</sup> M.P. Holt, *The Duke of Anjou* cit.; L. Gambino, *I Politiques e l'idea di sovranità (1573-1593)*, Milano, Giuffrè, 1991, pp. 10-17.
- <sup>8</sup> E.C. Davila, *Storia delle guerre civili di Francia*, Milano, Società tipografica de' classici italiani, 1807 (prima ed. Venezia 1630), vol. II, p. 169.
- <sup>9</sup> *Accord et alliance faite entre Monsieur le Duc d'Anjou, Alençon, &c. d'une part: & les Prelats, Nobles et deputez des villes representans les Estatz generaulx des pays bas, d'autre part: pour la defension desdicts pays bas*, en Anvers, 1578, foll. A3, B.
- <sup>10</sup> P.A.M. Geurts, *De Nederlandse Opstand in de pampfletten (1566-1584)*, Nijmegen, Centrale Drukkerij, 1956, pp. 294-296.
- <sup>11</sup> *Le Vray Patriot aux bons Patriots*, s.l., 1578, foll. A4v, B3v, B4.
- <sup>12</sup> Villiers a Orange, 17 marzo 1580 e Marnix a Orange, 27 Marzo 1580. Per i testi delle due lettere cfr. *Representative Government*, cit., pp. 477-486 (documenti XLV e XLVI).
- <sup>13</sup> G. Parker, *The Dutch Revolt*, cit., p. 197.
- <sup>14</sup> La bibliografia sui «contratti di signoria» è alquanto vasta. Cfr. almeno O. Brunner, *Land und Herrschaft. Grundfragen der territorialen Verfassungsgeschichte Südostdeutschlands im Mittelalter*, Wien, Rohrer, 1965 [1939] (trad. it. di Giuliana Nobili Schiera, *Terra e Potere. Strutture pre-statali e pre-moderne nella storia costituzionale dell' Austria medievale*, Milano, Giuffrè, 1983); W. Näf, *Herrschaftsverträge und die Lehre vom Herrschaftsvertrag*, «Schweizer Beiträge zur allgemeinen Geschichte», n. 7, 1949, pp. 26 ss.; Id., *Die Frühformen des modernen Staates im Spätmittelalter*, «Historische Zeitschrift», 1951, pp. 225-243 (trad. it. *Le prime forme dello "Stato moderno" nel basso Medioevo*, in *Lo Stato moderno*, a cura di E. Rotelli e P. Schiera, Bologna, Il Mulino, 1971, vol. I, pp. 51-68); O. Brunner, *Neue Wege der Verfassungs- und Sozialgeschichte*, Göttingen 1968 [1956] (trad. it. parz. di Pierangelo Schiera, *Per una nuova storia costituzionale e sociale*, Milano, Vita e pensiero, 2000 [1970], specialmente *I diritti di libertà nell'antica società per ceti*, pp. 201-217); *Herrschaftsverträge. Wahlkapitulationen, Fundamentalgesetze*, a cura di R. Vierhaus, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1977; C. Oestreich, *Geschichte der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Umriß*, Berlin, Duncker & Humblot, 1978 (trad. it. di C. Tommasi, *Storia dei diritti umani e delle libertà fondamentali*, Roma-Bari, Laterza, 2001, specialmente *I diritti attuali di libertà*, pp. 25-31); A. Marongiu, *Capitulations, liens et limites du pouvoir monarchique*, in Id., *Dottrine e istituzioni politiche medievali e moderne*, Milano, Giuffrè, 1979, pp. 401-421; W.P. Blockmans, *Du contrat féodal à la souveraineté du peuple: les précédents de la déchéance de Philippe II dans les Pays Bas (1581)*, in *Assemblée di Stati e istituzioni rappresentative nella storia del pensiero politico moderno*, Città di Castello, Maggioli, 1983, pp. 135-150; W. Reinhard, *Geschichte der Staatsgewalt*, Monaco, Oscar Beck, 1999 (trad. it. di Cristina Caiano, *Storia del potere politico in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 249-277); A. De Benedictis, *Politica, governo e istituzioni nell'Europa moderna*, Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 287-295.
- <sup>15</sup> A. Marongiu, *Capitulations*, cit., p. 405.
- <sup>16</sup> O. Brunner, *Sozialgeschichte Europas im Mittelalter*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1978 (trad. it. di Gustavo Corni, *Storia sociale dell'Europa nel Medioevo*, Bologna, Il Mulino, 1988 [1980], p. 148).
- <sup>17</sup> A. Marongiu, *Capitulations*, cit., p. 421.
- <sup>18</sup> W.P. Blockmans, *Alternatives to Monarchical Centralization: the Great Tradition of Revolt in Flanders and Brabant*, in *Republiken und Republikanismus im Europa der frühen Neuzeit*, a cura di H.G. Koenigsberger, Munich, Oldenbourg, 1988, pp. 145-154.
- <sup>19</sup> C. Secretan, *Les privilèges berceau de la liberté. La Révolte des Pays-Bas: aux sources de la pensée politique moderne (1566-1619)*, Paris, Vrin, 1990.
- <sup>20</sup> Sul fondamento patrizio di tutta la tradizione dei «contratti di signoria» in Europa insiste P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, Roma-Bari, Laterza, 2000, pp. 32-33: «Dovunque nell'Europa medievale fra i detentori di potere (di un qualche grado di potere) e i loro soggetti, fra gli abitanti di una comunità, di una ter-

ra, di un castello e il loro *superior*, si stringono rapporti entro i quali vengono confermate, modificate, formulate antiche o nuove regole. Sono norme pattizamente fondate che impegnano le parti all'una o all'altra prestazione in cambio dell'una o dell'altra esenzione o franchigia, dell'una o dell'altra immunità. Su una base pattizia si costituisce dunque una rete fittissima di regole che ordinano i rapporti di potere disciplinando minutamente servizi ed esenzioni, obbedienze e libertà. Con grande frequenza le "carte" che esprimono e codificano il contenuto del patto si riferiscono all'esigenza di tutelare gli aspetti essenziali della persona: la vita, l'integrità fisica, i beni, la libertà personale».

<sup>21</sup> P. Merula, *De statu Reipublicae Batavae diatriba*, in *Respublica Hollandiae et urbes*, Leiden 1630, p. 149. L'orazione fu pubblicata per la prima volta nel 1614, e rappresenta una delle prime analisi costituzionali della Repubblica delle Province Unite.

<sup>22</sup> A. Tenenti, *Dalle rivolte alle rivoluzioni*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 53.

<sup>23</sup> J. Huizinga, *La civiltà olandese del Seicento*, Torino, Einaudi, 1967, p. 22.

<sup>24</sup> Così ad esempio P. Mesnard, *L'essor de la philosophie politique au XVII<sup>ème</sup> siècle*, Paris, Vrin, 1969, p. 370; Q. Skinner, *The Foundations of Modern Political Thought*, vol. II, Cambridge, Cambridge University Press, 1978, pp. 337-338 (pur rilevando Skinner la scarsità degli studi disponibili).

<sup>25</sup> M. van Gelderen, *The Political Thought of the Dutch Revolt*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, pp. 260-287.

<sup>26</sup> [L. de Villiers], *Apologie ou defense de Tres illustre Prince Guillaume....*, Leyde 1581, pp. 69-70.

<sup>27</sup> Su questi due testi cfr. A. Clerici, *Fonti per una storia costituzionale della Repubblica delle Province Unite (XIV-XVI secolo)*, «Le Carte e la Storia», 1/2001, pp. 40-48.

<sup>28</sup> Per il testo degli articoli cfr. *Representative Government*, cit., pp. 463-468.

<sup>29</sup> Sullo sviluppo del dovere di resistenza attiva nel Protestantismo cfr. Q. Skinner, *The Foundations*, cit., II, pp. 189-238.

<sup>30</sup> Il riferimento è a Don Giovanni d'Austria, nominato governatore da Filippo II all'inizio del 1577.

<sup>31</sup> Olanda e Zelanda, sotto la spinta di Guglielmo d'Orange, si erano rifiutate di accettare Don Giovanni come governatore.

<sup>32</sup> L'accordo concluso nel febbraio del 1577 fra il nuovo governatore e gli Stati Generali, escluse le province di Olanda e Zelanda.

<sup>33</sup> [Philippe Marnix], *Cort verhael van de rechte oorsaeken ende redenen, die de Generale Staten der Nederlanden ghedwongen hebben hen te versiene tot hunder beschermenisse teghen den heere Don Jehan van Oostenrijk*, in *Text concerning the Revolt of the Netherlands*, a cura di E.H. Kossmann

e A.F. Mellink, Cambridge, Cambridge University Press, 1974, p. 140.

<sup>34</sup> *Accord et alliance faicte entre Monsigneur le Duc d'Anjou*, cit., [A4v].

<sup>35</sup> Sull'intera vicenda cfr. *Documents concernant les relations entre le duc D'Anjou et les Pays-Bas (1576-1584)*, a cura di P. L. Muller, 5 voll., s'Gravenhage, Nijhoff, 1889-1899; *Representative Government*, cit., pp. 487-505; G. Griffiths, *Humanists and Representative Government in the Sixteenth Century: Bodin, Marnix, and the Invitation to the Duke of Anjou to become Ruler of the Low Countries*, in *Representative Institutions in theory and practice*, Bruxelles, Les éditions de la librairie encyclopedique, 1970, pp. 61-83; M.P. Holt, *The Duke of Anjou*, cit., pp. 134-139.

<sup>36</sup> Sulla corretta interpretazione dell'idea di sovranità in Bodin cfr. M. Scattola, *Ordine della giustizia e dottrina della sovranità in Jean Bodin*, in *Il potere. Per la storia della filosofia politica moderna*, a cura di G. Duso, Roma, Carocci, 1999, pp. 61-75.

<sup>37</sup> *Rapport fait au Prince d'Orange et aux Etats Généraux par les ambassadeurs qu'ils avaient envoyés au Duc d'Anjou*, in *Correspondance de Guillaume le Taciturne, prince d'Orange*, a cura di L.P. Gachard, 6 voll., Bruxelles, Muquardt, 1850-1857, vol. IV, pp. 421-472 (d'ora in poi *Rapport*).

<sup>38</sup> *Rapport*, pp. 421-433.

<sup>39</sup> Cfr. G. Griffiths, *Humanists*, cit., pp. 69-71; Q. Skinner, *The Foundations*, cit., vol. II, pp. 230-233, 314-316; G. Cambiano, *Polis. Un modello per la cultura europea*, Roma-Bari, Laterza, 2000, pp. 144-151.

<sup>40</sup> *Rapport*, p. 430.

<sup>41</sup> *Rapport*, pp. 434-437.

<sup>42</sup> Cit. in *Documents concernant*, cit., vol. III, p. 480.

<sup>43</sup> *Les six livres de la Republique de I. BODIN ANGEVIN. Ensamble une Apologie de Rene Herpine*, Paris, 1583, pp. 133-134 (livre I, chap. VIII).

<sup>44</sup> *Rapport*, pp. 436-437.

<sup>45</sup> *Rapport*, pp. 437-443.

<sup>46</sup> Per il testo delle istruzioni cfr. *Documents concernant*, cit., pp. 417-423.

<sup>47</sup> *Rapport*, p. 444.

<sup>48</sup> A.Th.van Deursen, *Between Unity and Independence: the application of the Union as a fundamental law*, «The Low Countries History yearbook», XIV, 1981, pp. 50-64; A. Clerici, *Fonti*, cit., pp. 43-44.

<sup>49</sup> *Rapport*, pp. 445-446.

<sup>50</sup> A. Marongiu, *Il potere di aprire e chiudere le sessioni parlamentari*, «Rassegna parlamentare», n. 5-6, 1969, pp. 355-393. Sul contesto inglese cfr., G. Burgess, *Absolute Monarchy and the Stuart Constitution*, New Haven-London, Yale University Press, 1996; L. D'Avack, *Costituzione e Rivoluzione. La controversia sulla sovranità nell'Inghilterra del '600*, Milano, Giuffrè, 2000.

<sup>51</sup> *Rapport*, pp. 453-457.

<sup>52</sup> C. Secretan, *Les privilèges*, cit., pp. 28-51; M. van Gelderen, *The Political Thought*, cit., pp. 262-266.

## Clerici

- <sup>53</sup> O. Brunner, *Terra e Potere*, cit., p. 197.
- <sup>54</sup> C. Secretan, *Les privilèges*, cit.; M. van Gelderen, *The Political Thought*, cit.
- <sup>55</sup> *Della guerra di Fiandra descritta dal cardinal Bentivoglio*, Venezia 1640, parte seconda, libro primo, p. 30.
- <sup>56</sup> G. Parker, *The Dutch Revolt*, cit., pp. 205-207.
- <sup>57</sup> M. van Gelderen, *The Political Thought*, cit., pp. 167-180.
- <sup>58</sup> *Representative Government*, cit., p. 505 (documento LI).
- <sup>59</sup> D. Quaglioni, *I limiti della sovranità. Il pensiero di Jean Bodin nella cultura politica e giuridica dell'età moderna*, Padova, Cedam, 1992, pp. 19-42; P. Prodi, *Il sacramento del potere. Il giuramento politico nella storia costituzionale dell'occidente*, Bologna, Il Mulino, 1992, pp. 237-250.
- <sup>60</sup> Ad esempio M.P. Holt, *The Duke of Anjou*, cit., pp. 138-139, che considera il trattato più innovativo persino dell'Atto di Abiura. Secondo G. Griffiths (*Representative Government*, cit., p. 314) i dibattiti sui vari articoli «raised significant constitutional issues». Cfr. anche M. van Gelderen, *The Political Thought*, cit., p. 54.
- <sup>61</sup> E.H. Kossmann, *Popular Sovereignty at the Beginning of the Dutch Ancien Regime*, in Id., *Political thought in the Dutch Republic. Three Studies*, Amsterdam, Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences, 2000, pp. 133-166.
- <sup>62</sup> M. van Gelederen, *The Political Thought*, cit., p. 263.
- <sup>63</sup> O. Brunner, *I diritti di libertà*, cit., p. 208.
- <sup>64</sup> P. Prodi, *Il sacramento del potere*, cit., pp. 244-255.
- <sup>65</sup> W.P. Blockmans, *La signification "constitutionnelle" des privilèges de Marie de Bourgogne (1477)*, in *Le privilège général et les privilèges régionaux de Marie de Bourgogne pour les Pays-Bas 1477*, a cura di W.P. Blockmans, Heule, UGA, 1985, pp. 495-516.
- <sup>66</sup> Come già all'art. 15 del *Gran Privilegio* del 1477.
- <sup>67</sup> A. Marongiu, *Capitulations électorales et pouvoir monarchique au XVI<sup>e</sup> siècle* in Idem, *Dottrine e istituzioni*, cit., pp. 434-438.
- <sup>68</sup> P. Grossi, *L'ordine giuridico medievale*, Roma-Bari, Laterza, 1995, p. 233: «Ma non si parli di "gerarchia delle fonti", come pur si è fatto. Una simile nozione è tutta moderna e presuppone la convinzione di un solo ordinamento valido, di un solo ente produttore di diritto [...] Siamo cioè, necessariamente, in un orizzonte che è l'opposto di quello medievale, l'opposto di una pluralità di ordinamenti, l'opposto di una priorità del giuridico sul politico».
- <sup>69</sup> H.W. Blom, *The Great Privilege (1477) as "Code of Dutch Freedom": the Political Role of Privileges in the Dutch Revolt and after*, in *Das Privileg im europäischen Vergleich*, a cura di B. Dölemeyer und H. Mohnhaupt, I, Frankfurt am Main, Klostermann, 1997, pp. 233-247.



# The Right to Vote in the Thought of John Adams, as related to Property, Equality, and Inequality

FEDERICO MIONI

I. At the end of the Eighteenth Century, there were still very few American politicians and political thinkers who acknowledged the legitimacy of universal suffrage. Yet, already in 1770 Thomas Hutchinson complained that in Boston «town meetings», to which only the holders of 40 pounds' worth of property were supposed to be allowed, «anything with the appearance of a man is admitted without a scrutiny»<sup>1</sup>. The situation which emerges is quite paradoxical in that, on the one hand, the principle of universal suffrage was denied, while, on the other, the practice of admission to voting was very permissive. Hutchinson's judgement is significant for several motives: because it was expressed when there was no hint of revolutionary movement; because it could be related, at least in part, to many other towns in the colonies; finally, because it came from a leading tory of Massachusetts, the state of John Adams, who would have Hutchinson as one of his own strongest enemies during the Revolution. Therefore it's useful, before

analysing Adams's thinking on the right to vote and universal suffrage, to briefly reconstruct the historical context of these problems in America and particularly in Massachusetts.

A common legislation on the right to vote, either in the late colonial epoch or in the revolutionary period, did not exist. The reasons are obvious: the thirteen colonies and then the thirteen confederated states had autonomous legislations (although the colonies had some instructions from the mother country), and sometimes these were integrated by more specific laws for the largest towns and some counties. The same plurality of bodies of legislation would remain in the federalist period, as article I, section 2, of the Federal Constitution confirms, by a cross-reference to the legislation of the single states: «The House of Representatives shall be composed of members chosen every second year by the people of the several states, and the electors in each state shall have the qualifications requisite for electors of the most numer-

ous branch of the state Legislature»<sup>2</sup>.

There were however, in this articulated framework, two elements of homogeneity. The first is the series of reasons that justified the exclusion of universal suffrage, reasons that remain the same until the beginning of the Nineteenth Century: for one thing, the link between property and free judgement as necessary step to the right to vote, and secondly, the risk of corruption attracting the propertyless, along with the "inadequacy" of women, whose sensibility was "unfit" for political choices. These reasons are well summarized in the debate on the restriction of the right to vote only to the freeholders, at the Constitutional Convention of 1787; Adams was not present at the Convention, because he was in London as minister, but he agreed with some arguments of that debate.

In the August 7th session, Gouverneur Morris suggested that only the freeholders should be electors of the federal House of Representatives. Among others, Pierce Butler stressed that «there is no right of which the people are more jealous than that of suffrage»; by contrast John Dickinson considered the American freeholders «as the best guardians of liberty», and «the restriction of the right to them as a necessary defence against the dangerous influence of those multitudes without property and without principle, with which our country like all others, will in time abound. As to the unpopularity of the innovation [...] the great mass of our citizens is composed at this time of freeholders, and will be pleased with it»<sup>3</sup>. Oliver Ellsworth asked: «How shall the freehold be defined? Ought not every man who pays a tax, to vote for the representative who is to levy and dispose of his money? Shall the wealthy

merchants and manufacturers, who will bear a full share of the public burdens, be not allowed a voice in the imposition of them? – taxation and representation ought to go together»<sup>4</sup>.

Gouverneur Morris answered with a theme widespread among those delegates who expressed greater reservations as to the open nature of democracy:

Give the votes to people who have no property, and they will sell them to the rich who will be able to buy them. We should not confine our attention to the present moment. The time is not distant when this country will abound with mechanics and manufacturers who will receive their bread from their employers. Will such men be the secure and faithful guardians of liberty? Will they be the impregnable barrier against association of the words 'taxation and representation'. The man who does not give his vote aristocracy? – [Morris was] as little duped by the freely is not represented. It is the man who dictates the vote. Why? Because they want prudence, because they have no will of their own. The ignorant and the dependent can be as little trusted with the public interest<sup>5</sup>.

Morris's motion was easily defeated<sup>6</sup>, and Adams himself would probably have voted against the motion. The reasons here summarized, however, had already been explained by Adams, in a more moderate and elaborately developed manner. Those reasonings were shared by most of the ruling class of the Revolution, who could not accept in the constitutional text a formula as radical as Morris's, but who, nevertheless, had kept in various states property qualifications to the right to vote.

This was the second homogeneous element in the legislative framework of that time. For example, the New York State Constitution (1777-1821), to vote for members

of the lower house, required, along with adult age and proof of payment of taxes, the ownership of real estate (in a New York State county) worth at least 20 pounds or a lease on real estate costing 40 shillings a year; the Senate was elected only by those men who owned a real estate of 100 pounds' worth, free of all charges thereon. The only state constitution really allowing an almost universal suffrage was the Pennsylvania Constitution (1776-1790), which would be attacked as the stronghold of radical democracy, also because of its unicameral system. In this aspect as well as in the voting system, the Pennsylvania Constitution had been inspired by Franklin, and it allowed franchise to every twenty-one year old man who had regularly paid taxes and who had been resident within the state one year preceding the election.

These laws, however, were nevertheless for male suffrage, and this is also the case of the 855 men who rallied in July 1776 in the rural county of Anne Arundel (Maryland), after having written, the month before, a radically democratic draft constitution<sup>7</sup>. The only significant case of female suffrage was in New Jersey from 1777 to 1807 – a franchise to women, generally widows or unmarried, property-holding «in their own right» of 50 pounds' worth. Roman Catholics and Jews were barred from voting almost everywhere in the years of the Revolution, and of course Afro- and Native-Americans, for a long time. Furthermore, during the first half of the Nineteenth Century and until the Civil War, while the several property qualifications for the male suffrage were progressively reduced or eliminated, the voting qualifications for women and «free persons of color» became more restrictive.

Notwithstanding these restrictions, in the late colonial era the franchise included from 50 to 75% of white adult males<sup>8</sup>, an extraordinary fact at those times, even if the real electoral turn-out was very low, at about 10-15% at the beginning of the Revolution, and between 20 and 40% in the Eighties<sup>9</sup>. Indeed, property ownership was widespread, and the control procedures on voting were very permissive, and often bypassed through the activity of «partisanship» of the officers for their candidate. In the Eighties we can see some activities in electoral organization, such as propaganda, the hospitality given by the candidates to the voters who came from far off, actual bribery, and a more correct intercourse between the «constituency vigilance» and the «accountability» of the elected. A real party system, however, will begin just in the next decade, with the hard confrontation between Republicans and Federalists.

In the passage from the colonial to the revolutionary era, and from this last to the federal epoch, there was, more than an extension of the franchise (already considerable on paper), a redistribution of the various kinds of politicians elected, increased especially by the new state constitutions. For example, the number of counties in Pennsylvania sending representatives to the state Assembly increased from eleven to nineteen, and the number of members of the Massachusetts Assembly became about 350. This happened because, by the Massachusetts Constitution of 1780, the number of representatives was decided no longer by the «system of town representation», but by the system of proportional and progressive apportionment on the base of population.

In Massachusetts the paradox whereby

some categories of adult males could not vote – but in fact almost all men voted because almost all were property owners – offers an interesting example. The Constitution of 1778 was defeated because, among other reasons, it considerably reduced the property qualifications for the voters<sup>10</sup>. From the electoral records (which are often not clear), another paradox emerges: a vote extended to all white adult males rejected a suggestion on a quasi-universal suffrage for the House of Representatives, by nearly five to one. Robert Brown has seen in the almost indifferent popular attitude for either the 1778 constitutional draft or the Constitution of 1780 a further confirmation of that label of «middle-class democracy» that this historian gives to Massachusetts, when it was still in its colonial age<sup>11</sup>. In fact, the land was apportioned among many freeholders, social and economic conflicts were reduced, and there was a high level of legitimacy of institutions. When we examine Adams's writings on suffrage, we have to consider all those elements; otherwise, these writings would give us a too conservative idea of Adams's thinking.

The delegates to the Massachusetts Convention of 1780, too, were elected by all adult males, and the same thing occurred for the ratification popular vote. Few towns objected to the property qualifications for voters, and no town to the property qualifications for those to be elected. The plan of 1780, written by Adams, had raised the property qualifications either to vote or to be elected<sup>12</sup>. The right to vote was submitted to a franchise requirement higher than the Royal Charter of 1691: the twenty-one year old males having in Massachusetts a real estate of an annual income of 3 pounds, or other real or personal estate of the value

of at least 60 pounds, and no longer, respectively, of 2 and 40 pounds, as in the 1691 document<sup>13</sup>. All these measures were approved by a large majority, and Brown is right when he says that those things showed that the aim of the war in progress was independence and not «an internal revolution» to democratize the American society. Here he quotes John Adams: «I say again that resistance to innovation and the unlimited claims of Parliament, and not any new form of government, was the object of the Revolution»<sup>14</sup>.

To say, however, that the Revolution wanted to preserve a social order rather than to change it<sup>15</sup>, does not mean that the order defended was democratic; and the category of democratic society, also assumed according to an interpretation different from that of the Twentieth Century, cannot be reduced to that of a highly stable social order achieved by popular consent. Therefore, Brown's sentence that «society in Massachusetts was already democratic»<sup>16</sup>, raises some doubts. In fact, a few groups of adult males, not only «of color», were barred from voting, as well as all women.

Furthermore, as Brown too acknowledges, only a quarter of those having franchise participated in the vote regarding the Constitution of 1780, and only two-thirds of those voters approved it: this is a democratic approval in its procedures, which, however, leaves the issue of a convincing legitimization of that document partly unresolved. For these reasons, it's correct to call Massachusetts a «middle-class democracy», more than a «democracy» *tout court*. If only because there is another history of Massachusetts, less studied and less important for the great political events

of this state, the history from the point of view of the «yeomen», that is to say those who sought or owned a small freehold estate.

In the revolutionary militia or in the standing army there were about two hundred thousand yeomen, and among these many were the poor, who even after the war did not get the franchise and small landed property. Among the American yeomen, however, those of Massachusetts encountered less hardship, and many of them were able to express their opinion on the Constitution draft of 1778: in many small towns of the state they signed some petitions for the local autonomy, for the election of militia officers and justices of peace, for the approval of laws which favor the debtors impoverished by the speculators, and also the demand for universal male suffrage and for the emancipation of slaves<sup>17</sup>.

II. When John Adams wrote his first broad reflection on universal suffrage, he was looking at the political scenario heretofore described. In a 1776 letter to James Sullivan, who had sent Elbridge Gerry some suggestions about the extension of suffrage, Adams says, first of all, that «it is certain in theory, that the only moral foundation of government is the consent of the people»<sup>18</sup>. Adams always remained faithful to the principle of consent as the foundation of government, despite the charges of promonarchical feelings launched again and again at him, later in his life. Let it suffice to remember that, in his last important series of writings, the *Letters to John Taylor of Caroline*, he maintained that «all intelligence, all power, all force, all authority,

originally, inherently, necessarily, inseparably, and inalienably resides in the people»<sup>19</sup>. Yet, the principle of consent was not linked explicitly to natural right, as, for example, it was by Thomas Jefferson. The Virginian thinker employed not only the word «consent», but also «self-government», and he presented this as a natural right: «Every man, and every body of men on earth, possesses the right of self-government: they receive it with their being from the hand of nature»<sup>20</sup>.

This different emphasis, on the concepts and not only in style, is absent in Adams's reflections. In fact, in the sentence quoted from the letter to Sullivan, he said that the principle of consent was «in theory» the only moral foundation of government, and immediately the objections began: «But to what an extent shall we carry this principle? Shall we say, that every individual of the Community, old and young, male and female, as well as rich and poor, must consent expressly to every act of legislation? No, you will say. This is impossible»<sup>21</sup>.

The problem however had to be solved, and Adams suggested, only as a hypothesis, the case of a political community rallied in assembly, in which everybody could vote, with no distinctions of age, rank, sex, or condition, and in which a motion was approved just by one vote. The minority would refuse to obey the order, and then, Adams asked, «whence arises the right of the majority to govern, and the obligation of the minority to obey? From necessity, you will say, because there can be no other rule»<sup>22</sup>.

Here we have a first relevant passage. Majority rule, which was something more specific than the principle of consent, was

justified by various American thinkers along different degrees of legitimacy. Thomas Jefferson posed majority rule as a law of nature, and as the collective aspect of the natural right of man to self-government, speaking about «that fundamental law of nature by which alone self-government can be exercised by a society, I mean the *lex majoris partis*»<sup>23</sup>. Nay, «the will of the majority, the natural law of every society, is the only sure guardian of the rights of man»<sup>24</sup>.

James Madison gives a more limited interpretation, saying that the right of the majority to bind the minority by decisions derived not «from a law of nature, but from compact founded on conveniency»<sup>25</sup>, that is from the opportunity to have some sure and common rules to manage public life. Adams's interpretation was still more confined, acknowledging the «necessity» of majority rule, which had no alternative solutions. While Adams, in the letter to Sullivan, gave the example of the one-vote decision as a case which put the majority rule in a critical position, Jefferson affirmed that it was important «to consider the will of the society enounced by a majority of a single vote, as sacred as if unanimous»<sup>26</sup>.

Women are to be barred from voting, according to Adams, because they are «unfit for practice and experience, in the great business of life [...] as well as for the arduous cares of the state», while children «have no judgement or will of their own»<sup>27</sup>. The same *ratio* is extended to the propertyless:

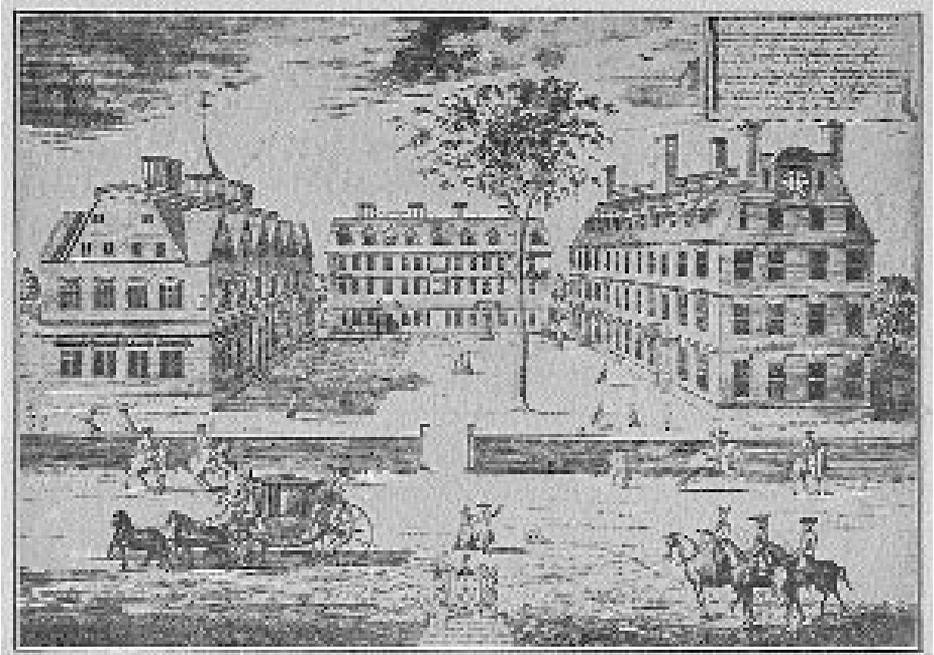
Is it not equally true, that men in general in every society, who are wholly destitute of property, are also too little acquainted with public affairs to form a right judgement, and too dependent upon

other men to have a will of their own? If this is a fact, if you give to every man, who has no property, a vote, will you not make a fine encouraging provision for corruption by your fundamental law?<sup>28</sup>

Adams's arguments against female and propertyless suffrage were widespread in the American political culture of that time. Quite original, on the contrary, is Adams's rereading of a classical thinker, like James Harrington: the author of *Oceana*

has shewn that power always follows property. This I believe to be as infallible a maxim, in Politics, as, that action and re-action are equal, in Mechanics. Nay I believe we may advance one step farther and affirm that the balance of power in a society, accompanies the balance of property in land. The only possible way then of preserve the balance of power on the side of equal liberty and public virtue, is to make the acquisition of land easy to every member of society: to make a division of the land into small quantities, so that the multitude may be possessed of landed estates. If the multitude is possessed of the balance of real estate, the multitude will have the balance of power, and in that case the multitude will take care of the liberty, virtue, and interest of the multitude in all acts of government<sup>29</sup>.

In this passage we find, in a more or less explicit way, a series of Adams's typical themes (which we can't develop here): the relationship between political power and property (most of all, landed property), and the pursuit of equilibrium in the apportionment either of the former or the latter; the aim of a stable society as the best preliminary step toward greater liberty for the citizens; the defence of property ownership, with less apprehensive words than in Adams's later writings; the relation between these themes and the theory of «checks and balances», whereby Adams



*Harvard College, about 1725*

suggests a bicameral system, a strong veto power for the Executive (considered in such a way as the third branch of the Legislature), a judicial power truly autonomous from both the Executive and the Legislative, along with the defence of the autonomy of individual states from the federal government. To this series of themes we could add the more general effort (that would soon thereafter be included in the Massachusetts Constitution and in the *Defence of the Constitutions of Government of the United States*) to establish a sort of double representation: in the lower house, that of the citizens at large, and in the Senate, that of the citizens as proprietors. This attempt preserved some non-democratic elements, such as the exclusion from suffrage of several groups; but, as Giuseppe Buttà has

observed, it also intended to counteract the oversimplification of mere numbers, by providing for a more highly articulated and balanced institutional system<sup>30</sup>. We stress, however, the relationship between the exercise of that act which in a republican system legitimizes political power (the vote) and the amount of property owned.

For all these reasons Adams advised not changing the qualifications of voters, and answered Sullivan's thesis, according to which all men whose life and liberty were affected by laws must be allowed to participate, with their vote, in choosing the makers of those laws. According to Adams this idea «is just», but

what reason should there be, for excluding a man of twenty years, eleven months and twenty-seven

days old, from a vote when you admit one, who is twenty-one? The reason is, you must fix upon some periods in life, when the understanding and will of men in general is fit to be trusted by the public. Will not the same reason justify the state in fixing upon some certain quantity of property, as a qualification?<sup>31</sup>

If we don't keep this criterion based on the general requirements of property, the principle that all persons whose life and liberty are affected by laws are to be allowed to elect their own representatives in the Legislature, could be extended not only to all propertyless, but also to women and children, who are obviously unable to exercise their own franchise.

Adams's series of arguments against universal suffrage is the same already seen in the first part of the letter to Sullivan.

Adams does not deny the validity of a principle (which is «just»), but instantly introduces a sort of borderline case (the case of twenty years, eleven months and twenty-seven days; the other borderline case was the decision carried by a one-vote majority), to challenge, in the name of experience, the presumed universality of the twenty-one year criterion. But, in the next step, the argument is reversed, always against universal suffrage: if it is necessary to fix «in general» a standard maturity criterion (twenty-one years) of the voters, for the same reason we have to fix a standard qualification in property, below which there is not enough economic independence to safeguard free political judgement. In other words: first Adams uses a borderline case in a minimal sense (twenty years, eleven months and twenty-seven days), to contest universal suffrage principle for those over twenty-one years of age; then he introduces, by the analogical application of

the same principle, a borderline case, as it were, maximal (the vote to all propertyless, to women and children), to lead a new attack upon universal suffrage.

The course of the thinking described is significant, showing signs, already in his "revolutionary" phase, of the nature of Adams's attacks on radical democracy and the risks of an extremist vision of popular sovereignty. Only several years later would he develop his tough criticism of the *philosophes* and of the so-called «prophets of progress»<sup>32</sup>; but even in the heat of Revolution Adams took his distance from the democratic version of the principle of consent, that is from universal suffrage. He did not refute it head-on as a principle, but rather "emptied it" with a series of objections drawn from experience, as we have seen:

- the extension of the principle of consent, which was not to come to universal suffrage;
- the necessity of that principle rather than its legitimization as natural right;
- the inadequacy, so to speak, of women, children, and the propertyless, for anthropological and economic reasons;
- the need for a general policy in establishing the standard maturity among citizens, and thus, for an analogous general criterion in establishing property qualifications.

Adams attacked, already in 1776, the general philosophical concepts, the abstract concepts, in the name of what we learn «in general» from experience. He was critical of abstract generalizations, such as universal suffrage, even though later he would fall into the trap of "universalizing" certain models, i.e. the American and the British models<sup>33</sup>. And again in the name of necessity of «general rules» applicable in experience, Adams judged as impracticable Sul-

livan's suggestion of proportioning the votes of men, at least in money matters, to the property they hold. It was difficult to ascertain precisely the whole estate of a citizen, and impossible to estimate its value, because it was always fluctuating. Finally, if the restrictions to franchise were removed, new and endless requests would be raised, for the franchise for women and the men who had not even «a farthing», and there would be the breakdown of those distinctions that Adams thought useful to the freedom of American society.

III. Another specific writing on universal suffrage is a letter to James Madison of 1817. This letter contains the same main ideas, but also some more radical expressions, as well as a sincere worry for the destiny of the people in Europe.

In opposition to the petition for universal suffrage and annual elections, put forth by the British Radicals, and supported in England by half a million people, the British Parliament and all European kings were preparing an offensive. This is a conspiracy «against the progress of human knowledge and human liberty» – both, Adams says, will be soon subdued by artillery and bayonets<sup>34</sup>. This is the period in which Adams's thinking reveals, as many years earlier, a strong support of the patriotic and liberal European movements, along with great apprehension regarding Restoration and its ecclesiastical allies. This is not only a political apprehension, as shown by two letters of that period, in which Adams asks: «The present question before the human race, that great democratical tribunal, is whether the *jus divinum* is in men

or in magistrates, in human nature or in instituted offices; in human understanding or in holy oil; in good sense and sound morality, or in crowns, sceptres, crosses, and Episcopal and Presbyterian ordination»<sup>35</sup>.

Adams had changed his political attitude toward the patriotic European movements, and he encouraged the struggle of the Greeks against the Turkish Empire and the Spanish' war of independence from Napoleon's armies. Despite this, in the letter to Madison we can note again the swing between a theoretical acknowledgement of a principle and the series of objections that instantly reduced that principle: «It is hard to say that every man has not an equal right [to vote]; but, admit this equal right and equal power, and an immediate revolution must ensue»<sup>36</sup>.

Social and economic conflict is one of the main subjects of Adams's thinking, and some historians have defined him an *ante litteram* class struggle observer. This interpretation may be too heavily influenced by some Nineteenth Century concepts, but it's true that, already in the *Defence*, Adams describes a scenario of strong social struggle, which would become unbearable in a unicameral system and with a quasi-universal suffrage.

Adams's reference points are always property ownership and the checks and balances system, which is employed precisely to soften that struggle, by planning two different legislative seats (the two houses), which reflect different entities (i.e. one, a representation of numbers, and the other, especially, of the various kinds of property) or, in other words, different social groups: there are a House of Representatives as a prevailing expression of

democratic requests, and a Senate in which the more aristocratic ranks predominate. To these is to be added a federal President with a strong veto power (which was not to have, according to Adams, the limitations written in the Philadelphia Constitution), who stood for the third branch of the Legislative and as arbiter in the cases in which conflict between the two houses might become irreconcilable. In this framework, not only were the property qualifications an element of selection, to prevent the entry of the propertyless into the area of "government", but they were also a further balancing act: representing property ownership beside the strength of numbers meant having a manifold and not unidimensional idea of representation of the interests of society, and meant also strengthening social stability.

When Adams was writing the second and third volumes of the *Defence*, he knew very well what had happened in the months before (1786-1787) in Massachusetts, in which many small landholders, involved in debt during the war and then hit by some creditor-speculators, rose up in Shays's Rebellion. This revolt was, however, much less violent than those which exploded in Europe, and Adams's suspicion of popular movements seems to result from fears nurtured in Europe.

If we examine the whole of Adams's writings, we find a contradiction: on the one hand, he idealized the stability of American society, particularly in Massachusetts; on the other, he did not apply this idea of stability to the American context, emphasizing instead the dangers of «mobocracy» which, at least in his state, were not imminent. Analogously, Adams stressed with pleasure that in Massachu-

setts there was a property owner percentage almost equal, in many counties, to the overall number of adult males, and yet he nourished some very hard ideological reservations about the extension of suffrage to the propertyless.

The second part of the letter to Madison showed signs of openness, but only toward America. This country was a possible «exception», even if in the United States on the whole the people without property were still the majority (here Adams probably counted also slaves and free Blacks). Furthermore, the old statesman asked, «I know of nothing more desirable in society than the abolition of all hereditary distinctions. But is not distinction among voters as arbitrary and aristocratical as hereditary distinctions?»<sup>37</sup>. Universal suffrage had been supported, thirty or forty years earlier, by some outstanding personalities, such as the Duke of Richmond, Price, Jebb, and Destutt de Tracy in his *Review of Montesquieu's Spirit of Laws*; for these reasons, the party who put forth that request ought not to be despised or overlooked.

The following passage was still more emphatic:

There is nothing more irrational, absurd, or ridiculous in the sight of philosophy than the idea of hereditary kings and nobles; yet all nations of the earth, civilized, savage, and brutal, have adopted them. Whence this universal and irresistible propensity? How shall it be controlled, restrained, corrected, modified, or managed? A government, a mixed government, may be so organized, I hope, as to preserve the liberty, equality and fraternity of the people without any hereditary ingredient in its composition. Our nation has attempted it, and, if any people can accomplish it, it must be this, and may God Almighty prosper and bless them!<sup>38</sup>

This passage is significant for two reasons. First of all, it is the point of greatest openness that we can find in Adams's writings on the theme of universal suffrage; we must note, however, that Adams instantly reserves it for the United States' case. Secondly, Adams's discussion leads to the real end of the whole subject: the equality of citizens in a republican system – that is to say, reversing the argument, the admissibility in this system of one or several aristocracies.

The existence of ruling and hereditary aristocracies was considered by Adams, as already seen, an «universal and irresistible propensity». In 1813 he kept up an important correspondence with Jefferson on the general theme of the different kinds of aristocracies. Adams wrote from Quincy, on September 2nd:

Now, my friend, who are the aristoi? Philosophy may answer 'the wise and good'. But the world, mankind, have by their practice always answered, 'the rich, the beautiful and well born'. And philosophers themselves in marrying their children prefer the rich, the handsome and the well descended to the wise and good. What chance have talents and virtues in competition, with wealth and birth? and beauty? [...] The five pillars of aristocracy are beauty, wealth, birth, genius and virtues. Any one of the three first can at any time over bear any one or both of the two last [...] Call this principle prejudice, folly ignorance, baseness, slavery, stupidity, adulation, superstition or what you will. I will not contradict you. But the fact, in natural, moral, political and domestic history I cannot deny or dispute or question<sup>39</sup>.

Jefferson replied distinguishing artificial aristocracies, based on birth and wealth, from natural aristocracies, which were born exclusively from virtue and talent; only the natural aristocracies could be

acknowledged in republican countries, and it was necessary to create the conditions, especially by the more general diffusion of learning, for the access of all ranks of men to those natural *élites*<sup>40</sup>. Jefferson's distinction between the two kinds of aristocracies did not seem to Adams «well founded», in that «birth and wealth are conferred on some men, as imperiously by nature, as genius, strength or beauty». Nay, aristocracies followed a sort of negative cyclical law, which did not apply however to the United States<sup>41</sup>.

The conceptual counter-altar of aristocracies was the theme of equality, which was the actual theoretical knot for the thinkers who acknowledged the importance of universal suffrage. Adams had faced this subject in many letters and more broadly in the *Discourses on Davila* and in the *Letters to John Taylor of Caroline*. Adams very clearly expressed what he intended by equality in a letter of 1794 to his own wife:

Man differs by nature from man, almost as much as man from beast. The equality of nature is moral and political only, and means that all men are independent. But a physical inequality, an intellectual inequality, of the most serious kind, is established unchangeably by the Author of nature, and society has a right to establish any other inequalities it may judge necessary for its good<sup>42</sup>.

This interpretation of equality was narrower than Jefferson's<sup>43</sup>, because Adams more neatly distinguished moral and juridical equality (of opportunities) from *de facto* equality, i.e. the unequal physical and intellectual conditions of each person. Adams's ideas on universal suffrage, however, reveal an inconsistency even with respect to the degree of equality he had

acknowledged in the 1794 letter to his wife: a «political» equality surely comprehended the right to vote for every citizen; nay, this right was the first condition to achieve an equal access to the collective decision-making process. The barring from voting was justified by Adams in the name of two different kinds of inequality. The first was intellectual inequality, even if Adams himself, however, would later criticize certain consequences of this kind of inequality, when the literacy standard (reading and writing) was employed to exclude some men from franchise<sup>44</sup>.

But the kind of inequality Adams seriously considered, for the extension of franchise, was economic inequality. Invited to the Massachusetts Convention for the state Constitution revision, in 1820-1821, at the age of eighty-five, Adams opposed, with one of his very few speeches, the suggestion of apportioning the state Senators in accordance with population, and no longer according to the taxable property in every district or town. In the December 14th, 1820 session, Adams, according to the report of the «Boston Daily Advertiser», said: «The Constitution declares that all men are born free and equal. But how are they born free and equal? Has a child of a North American Indian, when born, the same right which his father has, to his father's bow and arrows? No. No man pretends that all are born with equal property, but with equal rights to acquire property»<sup>45</sup>. Then followed the most direct formula on the link between franchise, property ownership, and the aim of civil government, which is to defend, first of all, the right to property<sup>46</sup>.

Adams, in other writings, would show a conception of property inspired by Harring-

ton and the Scottish Enlightenment philosophers, but in this speech reveal a clear Lockean influence, regarding the aim of government to protect the properties of every man who would bind himself by political compact. A Lockean appearance emerges also from the first quotation from the 1820 speech, as well as from the already seen letter of 1794: Adams, speaking about natural equality, wanted to mean that he acknowledged that in the state of nature (and, to a certain degree, only there) men were equal, because they had equal rights and equal liberties. When the social relations became more complex, physical and intellectual inequalities emerged, and, after the political compact was accepted, other distinctions could be also confirmed by laws<sup>47</sup>.

The discrimination in the right to vote was within one of these «necessary» inequalities, and in fact Adams continued, in the 1820 speech, attacking universal suffrage. This attack was led, once again, in the name of the risks for property ownership. He reminded the delegates of the case of Aristides, who «ruined the constitution of Solon, by destroying the balance between property and numbers», while «the French Revolution furnished an experiment, perfect and complete in all its stages and branches, of the utility and excellence of universal suffrage»<sup>48</sup>; if in England universal suffrage had been acknowledged by laws, the Radicals would turned «those who have property out of their houses», and a threat much in the same terms was foreseen for the delegates of Massachusetts Convention, if the political situation had been «left to mere numbers»<sup>49</sup>. The home, as symbol of property ownership, predominated in Adams's psychological approach to the problem of franchise.



Gouverneur Morris

These arguments also reflected either the political isolation of the statesman, (who, after having concluded the presidential mandate in 1801, had had no important public engagement), or his inability to understand the changes taking place in his state's society, ever more democratic and egalitarian. For these reasons, Adams's thinking on certain themes had surely rigidified in its fear of the risks of universal suffrage, even if in these later years, and also in the 1817 letter to Madison, he clearly took a stand against every hereditary distinction and Restoration in Europe. But Adams's apprehension for the freedom of men throughout the world, and his fears of the extremist version of democracy, were not two series of elements in contrast with one another. In fact, Adams urged some more moderate and gradualist solutions, because only thus would the people gain lasting freedom.

IV. Adams's thinking reveals a constant opposition to universal suffrage *tout court*, and yet there are, in his judgement on the various political situations, more articulated positions. This is because Adams believed in a gradualist conception of the political progress of a nation, and because he understood very well that an electoral system was to be applied in accordance to the various historical contexts. Adams was against abstract projects and radical change. In a letter at the beginning of the Revolution, he expressed a fear of an excessively impetuous «spirit of innovation» which was appearing in the representative body of Massachusetts – interesting, in this reasoning, the most direct object of Adams's worry: «How the representatives will be settled I cannot guess. But I really hope they will not attempt any material alteration in the qualification of voters. This will open a door for endless disputes, and I am much afraid for numberless corruptions»<sup>50</sup>.

Also for American society, therefore, it was true that elections by universal suffrage were the way to increase corruption. Adams did not judge American society immune from certain vices that were typical of European politics, as revealed also by a letter of many years later, in which he speaks of «selfishness of this people», explaining why

there is no people on earth so ambitious as the people of America. The reason is, because the lowest can aspire as freely as the highest. The highest offices are as fair objects to the tradesman or farmer as to the lawyer, the priest, physician, or merchant. In other countries, none of those ranks think of commissions. Employment and profit in their private occupations is all they wish.<sup>51</sup>

Indeed, the democratic and antihierarchical leaning itself of the American society accelerates, by extending franchise to everyone, certain corrupt political trends. In fact, «the great spring» in the minds of Senators and Representatives is the practice of winning votes and obtaining favors for their supporters<sup>52</sup>.

Adams's well-known «anglomania» – his admiration for the institutional system and the society of England, fades precisely on the grounds of franchise. In an 1816 letter, first he criticizes the merely commercial character of British society, which has extended to the elections<sup>53</sup>, then he replies to Jefferson's idea, posed as a hypothesis, about the transition of English politics, in the course of time, to an elective system involving all branches, from President to Representatives: «Of course two candidates at least would be nominated. The empire is instantly divided into two parties at least. Every man must be paid for his vote, by the

candidate or his party. The only question would be, which party has the deepest purse. The same reasoning will apply to elections of Senators and Representatives too»<sup>54</sup>.

Adams was distrustful of elections in general. In the *Thoughts on Government* he had agreed with the well-known *adage* (coming from the «real whig» tradition) warning that «where annual elections end, there slavery begins»<sup>55</sup>, and yet, eleven years later, commenting upon the Federal Constitution, he wrote that «as often as elections happen, the danger of foreign influence renews. The less frequently they happen, the less danger»<sup>56</sup>. There was an intrinsic intercourse between elections and intrigue, at home and abroad, and this was a constant trend that rooted in the human heart and in laws of politics, because the highest offices were a great object of ambition<sup>57</sup>.

Also on the extension of franchise, Adams did not keep univocal positions. He thought that, in France, only the Third State members having property should have access to voting, but already in 1787 he noted approvingly, as to the Auvergne Assembly, that the property requirements for voting were lower than in Massachusetts<sup>58</sup>. On the contrary, after retirement from the Presidency (1801), he approved of the suggestion (put forth some years earlier by South Carolina Federalist John Rutledge) that only men born or naturalized (after ten-years' residence) in the United States be allowed to vote<sup>59</sup>.

During the phase of revision of several revolutionary-epoch state constitutions, by a series of state conventions held around the early Twenties, Adams often agreed with the whole of those reforms, but comment-

ing on the New York State Constitution criticized «a tendency to the extreme of democracy [which] is apparent in that state, as well as in all the others of the Union»<sup>60</sup>. This Constitution raised the number of those having franchise from 30 and 78% of white adult males (who were able to elect, respectively, the Governor and the Senators of the state, and the members of the state lower house) to 90% of white adult males. The new Constitution gave franchise also to the Black people who owned an estate of 250 dollars' worth.

In another context, by contrast, Adams was in favor of an extension of the representative bases. He approved, on the whole, the Charter given by Louis XVIII to the French people, but he believed that the elective principle was not sufficiently safeguarded: «A fair representation of the body of the people by elections sufficiently frequent is essential to a free government: but if the commons cannot make themselves respected by the Peers and the King, they can do no good nor prevent any evil»<sup>61</sup>. This letter is of the year 1817, and was written during the period in which Adams expressed worried judgements about the possible victory of a universal suffrage party in England, warning of the risk of an overall breakdown of the British system.

It is remarkable also that this sharp pessimism was reserved for the country (England) that had always been his model of a mature system, while the nation (France) he constantly criticized received, as to the new Constitution, a positive judgement. This is not only because, apparently, in England the dispute was over universal suffrage, while in France was merely over the extension of the right to vote.

There is also a further reason, which

concerns Adams's theoretical perspective. The same fact, i.e. the extension of suffrage, was considered positive if it was limited and if it tended to strengthen the balances of a system (in this case, the French system), while it was judged to be negative if it was «universal» and directed at strengthening the logic of mere numbers, that is, at leading a country (England, which in Adams's thinking was a «republic», in that it had a political sovereignty apportioned among several institutional bodies) toward democracy.

In the letter on the French Constitution of Louis XVIII, the aim was to enable the lower house to defend itself from the King and the upper house, yielding equilibrium to the overall system; Adams spoke about freedom of speech and religion, but also this freedom was defensible only by a strong representative body against the other two branches of political power. In England this result, according to Adams, had already been achieved, and a further step could lead to anarchy: this step was the transformation of a republic (although England was a «monarchical republic») into a democracy.

These reflections lead us to the problem of the general character of Adams's thought, and it is interesting that he lived in the historical phase of transition, in America, from the republican ideology to the democratic one. The universal suffrage theme is the best ground of confrontation to understand, not only in Adams's thinking, that historical and theoretical transition; in other words, the universal character of suffrage is exactly the measure of the distance that separates a late Eighteenth Century republican vision and a Nineteenth Century democratic vision.

According to Adams and many other leaders of the revolutionary generation (but not in Jefferson's thought), universal suffrage was corruption, and so democracy was corruption; it was disregard of property qualifications, and so radical democracy was a threat to property; it was the conquest of the greatest number of votes, and then democracy was the overcoming of the system in which men decided «on their own will and judgement», as the Eighteenth Century republicans said. Finally, universal suffrage was levelling, and therefore democracy was the removal either of distinctions that kept a society in equilibrium, or of those republican aristocracies that, better than the party organizations, could manage the public life of a «township», a county, or of the nation.

The reflection of Adams on the right to vote lights the way to an understanding of many dimensions of this author's thinking. Moreover, the articulated judgement that we may pass on Adams's position regarding the right to vote is the same kind of judgement we may pass on his thinking in general. He is not a democratic thinker, and not only in the late Eighteenth Century usage of the word «democracy»; neither is he, however, an aristocrat *à la* European, often having defended himself against the accusation of being so. He is a republican thinker, and in the watershed between democratic and aristocratic ideologies we may find the definitive explanation of both the contradictions in Adams on the right to vote and the originality of his theories.

<sup>1</sup> Quoted in J. Morgan Kousser, *Suffrage*, in *Encyclopedia of American Political History. Studies of the Principal Movements and Ideas*, J.P. Greene ed., New York, Scribner, 1984, vol. III, pp. 1236-1258; see p. 1237.

<sup>2</sup> *The Records of the Federal Convention of 1787*, M. Farrand ed., New Haven - London, Yale University Press, 1966 (1937), vol. II, p. 651.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 202.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> *Ibidem*, pp. 202-203.

<sup>6</sup> Ayes 1 (Delaware), noes 7 (New Hampshire, Massachusetts, Connecticut, Pennsylvania, Virginia, North Carolina, South Carolina), 1 state divided (Maryland) and 1 absent (Georgia).

<sup>7</sup> See D.C. Skaggs, *Roots of Maryland Democracy, 1753-1776*, Westport (Conn.), Greenwood Press, 1973.

<sup>8</sup> C. Williamson, *American Suffrage: from Property to Democracy, 1760-1860*, Princeton, Princeton University Press, 1960. See also R.J. Dinkin *Voting in Revolutionary America. A Study of Elections in the Original Thirteen States, 1776-1789*, Westport (Conn.), Greenwood Press, 1982.

<sup>9</sup> The most important vote in those years, to choose in the several states the delegates for ratification of the Federal Constitution, had a turn-out of less than 20% of those men having franchise.

<sup>10</sup> «Every male inhabitant of any town in this state, being

free, and twenty-one years of age, excepting Negroes, Indians, and Molattoes, shall be intitled to vote for a Representative or Representatives, as the case may be, in the town where he is resident, provided he has paid taxes in said town (unless by laws excused from taxes) and been resident therein one full year immediately preceding such vote, or that such town has been his known and usual place of abode for that time, or that he is considered as an inhabitant thereof»; for the election of the Governor, the Lieutenant-Governor and the Senators, also an estate of 60 pounds' worth was required, «clear of all charges thereon» (*Massachusetts, Colony to Commonwealth. Documents on the Formation of Its Constitution, 1775-1780*, R.J. Taylor ed., Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1961, pp. 51-58; see p. 53, article V). According to article III, a citizen was able to be elected as Governor or Lieutenant-Governor if he had been living in Massachusetts for at least five years (one year for Senators and Representatives, in the district and in the town for which they were respectively elected), and if he had an estate of the value of 1000 pounds (500 for Lieutenant-Governor, 400 for a Senator, 200 for a Representative), whereof 500 pounds value, at least, were in real estate (respectively, 250 for a Lieutenant-Governor, 200 for a Senator, 100 for a Representative). For some more general studies on the

- state constitutions, see: D.S. Lutz, *Popular Consent and Popular Control: Whig Political Theory in the Early State Constitutions*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1980; W.P. Adams, *The First American Constitutions: Republican Ideology and the Making of the State Constitutions in Revolutionary Era*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1980.
- <sup>11</sup> R.E. Brown, *Middle-Class Democracy and the Revolution in Massachusetts, 1691-1780*, New York, Russell and Russell, 1955, especially pp. 386-400.
- <sup>12</sup> *The Massachusetts Constitution of 1780*, written by John Adams, in *The Papers of John Adams*, R.J. Taylor et al. eds., Cambridge (Mass.), The Belknap Press of Harvard University Press, 1977 ss., vol. VIII, pp. 229-271: see especially pp. 244-248. Robert Brown, in a book written along with B.Katherine Brown, has studied the suffrage in another state: *Virginia, 1705-1786: Democracy or Aristocracy?*, East Lansing (Mich.), Michigan State University Press, 1964.
- <sup>13</sup> «On the surface this appears to be a 50 per cent increase over the charter qualifications, but actually it was not. In the Charter, the 40s. freehold of 40 pounds were in sterling. These new qualifications, on the other hand, were in Massachusetts lawful silver money at 6s.8d. an ounce. At that time, 40 pounds sterling was equal to 53.6.8 pounds in lawful money, so that the increase to 60 pounds amounted to 12.5 per cent» (R.E. Brown, *Middle-Class Democracy and the Revolution in Massachusetts, 1691-1780*, p. 394).
- <sup>14</sup> Massachusetts Historical Society, *Collections*, Boston, 1878, 5th Series, vol. IV, p. 532.
- <sup>15</sup> R.E. Brown, *Middle-Class Democracy and the Revolution in Massachusetts, 1691-1780*, p. 401.
- <sup>16</sup> *Ibidem*, p. 400.
- <sup>17</sup> A. Kulikoff, *The American Revolution, Capitalism, and the Formation of the Yeoman Classes, in Beyond the American Revolution: Explorations in the History of American Radicalism*, A.F. Young ed., De Kalb, Northern University Press, 1993, pp. 97-98.
- <sup>18</sup> Letter to J. Sullivan, May 26th, 1776, in *The Papers of John Adams*, vol. IV, pp. 208-212; the letter by J. Sullivan to E. Gerry, of May 17th, 1776, is on pp. 212-213.
- <sup>19</sup> *Letters to John Taylor of Caroline*, no. XI, in *The Works of John Adams*, C.F. Adams ed., Boston, Little, Brown, and Co., 1850-1856, vol. VI, p. 469.
- <sup>20</sup> *Opinion on the Constitutionality of the Residence Bill*, July 15th, 1790, in *The Papers of Thomas Jefferson*, J.P. Boyd et al. eds., Princeton, Princeton University Press, 1950 ss., vol. XVII, p. 195. For Jefferson's suggestions on the universal suffrage see the *Draft Constitution for Virginia*, June 1776: «All male persons of full age and sane mind having a freehold estate in one fourth of an acre of land in any town, or in twenty-five acres of land in the country, and all persons resident in the colony who shall have paid scot and lot to government the last two years shall have right to give their vote in the election of their respective representatives. And every person so qualified to elect shall be capable of being elected, provided he shall have given no bribe either directly or indirectly to any elector, and shall take an oath of fidelity to the state and of duty in his office, before he enters on the exercise thereof» (*The Papers of Thomas Jefferson*, vol. I, pp. 347-354; see p. 352). Jefferson wrote another *Draft Constitution for Virginia*, in the Summer 1783, published as Appendix no. 2 in *The Notes on the State of Virginia* (W. Peden ed., Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1954, pp. 209-222; on the suffrage see pp. 211-212).
- <sup>21</sup> Letter to J. Sullivan, May 26th, 1776, p. 208.
- <sup>22</sup> *Ibidem*, pp. 208-210.
- <sup>23</sup> Letter to J. Breckinridge, January 29th, 1800, in *The Works of Thomas Jefferson*, P.L. Ford ed., New York - London, Putnam («Federal Edition»), 1904-1905, vol. IX, p. 106.
- <sup>24</sup> *Response to the Citizens of Albemarle County*, February 12th, 1790, in *The Papers of Thomas Jefferson*, vol. XVI, p. 179.
- <sup>25</sup> Letter by J. Madison to T. Jefferson, February 4th, 1790, in *The Papers of Thomas Jefferson*, vol. XVI, p. 149. On Madison's ideas on the more specific theme of franchise, see a note of 1787 and a broad reflection written by him probably in the Twenties, in *The Antifederalist Papers and the Constitutional Convention Debates*, R. Ketcham ed., New York, Mentor Book, 1986, pp. 150-156.
- <sup>26</sup> Letter to A. von Humboldt, June 13th, 1817, *The Works of Thomas Jefferson*, vol. XII, pp. 68-69.
- <sup>27</sup> Letter to J. Sullivan, May 26th, 1776, p. 210.
- <sup>28</sup> *Ivi*.
- <sup>29</sup> *Ivi*.
- <sup>30</sup> G. Buttà, *Sovranità, diritto di voto e rappresentanza in Massachusetts e South Carolina, 1776-1860*, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 198-199. See also *Id.*, *John Adams e gli inizi del costituzionalismo americano*, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 127-151.
- <sup>31</sup> Letter to J. Sullivan, May 26th, 1776, p. 211.
- <sup>32</sup> Z. Haraszti, *John Adams and the Prophets of Progress*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1952: this volume collects the very interesting notes and underscores Adams made on his books, especially on the works by European philosophers and political thinkers of the Eighteenth Century.
- <sup>33</sup> See E. Handler, *America and Europe in the Political Thought of John Adams*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1964, pp. 1-29 and *passim*.
- <sup>34</sup> Letter to J. Madison, June 17th, 1817, *The Works of John Adams*, vol. X, p. 267.
- <sup>35</sup> Letter to T. Mc Kean, July 6th, 1815, *The Works of John Adams*, vol. X, pp. 166-168. See also the letter to F.A. Van der Kemp, July 13th, 1815, *ibidem*, pp. 168-171.

- <sup>36</sup> Letter to J. Madison, June 17th, 1817, *The Works of John Adams*, vol. X, pp. 267-268.
- <sup>37</sup> *Ibidem*, p. 268.
- <sup>38</sup> *Ibidem*.
- <sup>39</sup> Letter to T. Jefferson, September 2nd, 1813, *The Adams-Jefferson Letters*, L.J. Cappon ed., Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1959, vol. II, pp. 371-372; see also letter of August 14th (uncertain date), 1813, *ibidem*, pp. 365-366.
- <sup>40</sup> Letter to J. Adams, October 28th, 1813, *ibidem*, pp. 387-392.
- <sup>41</sup> «When aristocracies are established by human laws, and honor, wealth and power are made hereditary by municipal laws and political institutions, then I acknowledge artificial aristocracies to commence: but this never commences, till corruption in elections becomes dominant and uncontrollable. But this artificial aristocracy can never last. The everlasting envies, jealousies, rivalries and quarrels among them, their cruel rapacities upon the poor ignorant people their followers, compel these to set up Caesar, a demagogue to be a monarch and master, pour mettre chacun à sa place. Here you have the origin of all artificial aristocracy, which is the origin of all monarchy. And both artificial aristocracy, and monarchy, and civil, military, political and hierarchical despotism, have all grown out of the natural aristocracy of 'virtue and talents'. We, to be sure, are far remote from this. Many hundred years must roll away before we shall be corrupted» (letter to T. Jefferson, November 15th, 1813, *ibidem*, pp. 396-402; see p. 400).
- <sup>42</sup> Letter to A. Adams, February 4th, 1794, *The Works of John Adams*, vol. I, p. 462.
- <sup>43</sup> See F. Mioni, *Thomas Jefferson e la scommessa dell'auto-governo: virtù, popolo e «ward system»*, Reggio Emilia, Edizioni Diabasis, 1995, pp. 219-226.
- <sup>44</sup> He wrote to Benjamin Rush, a Philadelphia scientist and philanthropist: «Free schools, and all schools, colleges, academies, and seminaries of learning, I can recommend from my heart; but I dare not say that a suffrage should never be permitted to a man who cannot read and write [as maintained by Rush]. What would become of the republic of France, if the lives, fortunes, character, of twenty-four millions and half of men who can neither read nor write, should be at the absolute disposal of five hundred thousand who can read?» (letter of August 28th, 1811, *The Works of John Adams*, vol. IX, pp. 635-640; see p. 639).
- <sup>45</sup> *Journal of the Debates and Proceedings in the Convention of Delegates, Chosen to revise the Constitution of Massachusetts*, Boston, 1853 (new edition revised), pp. 277-278.
- <sup>46</sup> «The great object is to render property secure. Without the security of property, neither arts, nor manufactures, nor commerce, nor literature, nor science can exist. It is the foundation upon which civilization rests. There would be no security for life and liberty even, if property were not secure. Society is a compact with every individual, that each may enjoy his right for the common good. In the state of nature the Indian has no defence for his little hut, or his venison, or anything that he acquires, but his own strength. Society furnishes the strength of the whole community, for the protection of the property of each individual» (*ibidem*, p. 278).
- <sup>47</sup> «Society has a right to establish any other inequalities it may judge necessary for its good» (letter to A. Adams, February 4th, 1794, *The Works of John Adams*, vol. I, p. 462).
- <sup>48</sup> *Journal of the Debates and Proceedings in the Convention of Delegates*, p. 278.
- <sup>49</sup> *Ibidem*, pp. 278-279.
- <sup>50</sup> Letter to B. Hichborn, May 29th, 1776, *The Papers of John Adams*, vol. IV, p. 218.
- <sup>51</sup> Letter to J. Quincy jr., February 18th, 1811, *The Works of John Adams*, vol. IX, pp. 633-634.
- <sup>52</sup> *Ibidem*, p. 634.
- <sup>53</sup> Letter to T. Jefferson, December 16th, 1816, *The Adams-Jefferson Letters*, vol. II, pp. 500-503; see p. 502.
- <sup>54</sup> *Ivi*.
- <sup>55</sup> *Thoughts on Government*, in *The Papers of John Adams*, vol. IV, pp. 86-93; see p. 90.
- <sup>56</sup> Letter to T. Jefferson, December 6th, 1787, *The Adams-Jefferson Letters*, vol. I, p. 214.
- <sup>57</sup> *Ivi*.
- <sup>58</sup> Letter to Lafayette, October 27th, 1787, Adams Papers Manuscript Collection at the Massachusetts Historical Society.
- <sup>59</sup> Letter to C. Gadsden, April 16th, 1801, *The Works of John Adams*, vol. IX, p. 584. Christopher Gadsden had written on this subject to Adams on March 11th, 1801 (*ibidem*, pp. 578-579).
- <sup>60</sup> Letter to R. Peters, March 31st, 1822, *The Works of John Adams*, vol. X, p. 403.
- <sup>61</sup> Letter to T. Jefferson, October 10th, 1817, *The Adams-Jefferson Letters*, vol. II, pp. 521-522.

# Il costituzionalismo repubblicano di Constant e Madame de Staël

MAURO BARBERIS

Gli studi storico-politici sul Gruppo di Coppet sono forse a una svolta. Il problema non è più quello di reperire e pubblicare testi inediti o poco noti, ma piuttosto quello di (ri)cominciare a leggerli e a interpretarli come si fa con i classici. Questo saggio si propone appunto tale obiettivo: abbozzare un'analisi della dottrina costituzionale repubblicana di Benjamin Constant e Madame de Staël da un punto di vista non meramente filologico. Ciò che si tenta di fornire, in altri termini, non è tanto una ricostruzione delle posizioni di Constant e Madame de Staël nel periodo termidoriano e consolare – posizioni ormai abbastanza note – quanto un tentativo d'interpretarle in rapporto al dibattito costituzionale e a quella che potrebbe chiamarsi la concezione moderna della politica.

Il meno che possa dirsi a questo proposito, in effetti, è che la riscoperta degli inediti repubblicani costringe a una reinterpretazione dell'intera dottrina costituzionale di Constant e di Madame de Staël: non si possono più leggere le grandi opere con-

stantiane della Restaurazione, ad esempio, ignorando che si tratta di riutilizzazioni in altri contesti di testi originariamente filorivoluzionari e filorepubblicani. Alcuni fra i maggiori contributi recenti sul tema, peraltro, sembrano rifiutare di trarre tutte le conseguenze da tale constatazione; continuando a indicare in autori come Montesquieu, Necker o addirittura Burke le maggiori fonti del pensiero costituzionale di Constant, essi mostrano di non voler riconoscere gli stretti legami che intercorrono tra il suo costituzionalismo e quello della Rivoluzione francese<sup>1</sup>.

Qui di seguito si partirà, invece, dall'ipotesi che Constant e Madame de Staël abbiano anzitutto voluto confrontarsi con gli specifici problemi costituzionali posti dall'Ottantanove; ma per non pregiudicare i risultati dell'analisi, si procederà, nel primo paragrafo, a delineare quelle che Friedrich August von Hayek ha caratterizzato come le tradizioni liberali e costituzionalistiche rispettivamente francese e inglese, e che qui verranno considerate come le due

principali versioni della concezione moderna della politica. Nel secondo paragrafo si mostrerà poi come le dottrine costituzionali repubblicane di Constant e di Madame de Staël s'iscrivano a pieno titolo nella tradizione francese; nel paragrafo conclusivo, infine, si argomenterà che è soprattutto nelle riutilizzazioni ottocentesche di tali dottrine che riemergono motivi della tradizione inglese.

### 1. Tra Francia e Inghilterra

Già in *The Constitution of Liberty* (1960), e poi in modo più articolato in *Law, Legislation and Liberty* (1973-1979), Hayek ha opposto due concezioni della razionalità sociopolitica, chiamate nella prima opera tradizioni liberali rispettivamente inglese e francese, nella seconda rispettivamente *evolutionism* e *constructivism*<sup>2</sup>. Per inciso, già il fatto che nella prima opera queste due concezioni siano originariamente esemplate sul pensiero liberale inglese e francese fra Sei e Ottocento, e che nella seconda ci si limiti a generalizzarle, assicura che la loro applicazione agli autori che ci occupano non sarà puramente estrinseca; del resto, si può discutere se Constant e Madame de Staël siano maggiormente riconducibili all'una o all'altra tradizione, ma certo non che abbiano a che fare con entrambe.

Per la tradizione inglese o meglio britannica (inglese e scozzese), ovvero ancora per l'evoluzionismo, le istituzioni umane sono in gran parte riconducibili a processi evolutivi spontanei o, come si dice, a mano invisibile: i migliori esempi di istituzioni evolutesi spontaneamente – accanto al linguaggio, al mercato, alla moda – sono pro-

prio la *common law* e la stessa costituzione inglese, che possono entrambe considerarsi prodotti inintenzionali di azioni umane inintenzionalmente rivolte ad altri scopi. Per la tradizione francese, ovvero per il costruttivismo, le istituzioni umane sono invece il risultato puro e semplice della progettazione umana: il diritto legislativo e le varie costituzioni post-rivoluzionarie francesi, ad esempio, possono tutte considerarsi il risultato di azioni umane inintenzionalmente rivolte a produrli.

È abbastanza noto come lo stesso Hayek prenda partito per la tradizione liberale britannica contro quella francese, salvo ricondurre alla prima i tre maggiori pensatori liberali di lingua francese, ovvero Montesquieu, Constant e Tocqueville<sup>3</sup>. L'opposizione tracciata da Hayek, peraltro, sembra passibile di utilizzazioni anche diverse; qui, in particolare, essa servirà anzitutto per dare qualche contenuto all'e-lusiva nozione di modernità politica. Si assumerà, in altri termini, che "modernità politica" rinvii alla concezione delle istituzioni come risultati – inintenzionali o intenzionali – dell'azione di individui miranti al loro interesse personale (*self interest*): concezione già reperibile in Hobbes e che oggi si ritrova, in molte versioni differenti, in quell'analisi economica della politica che ha dominato il dibattito politologico degli anni Settanta e Ottanta del Novecento<sup>4</sup>.

Questa idea confligge a sufficienza con il modo di pensare antico e/o tradizionale, per il quale le passioni e gli interessi individuali sono fonte di dissoluzione del corpo politico, da doversi spesso presentare, in autori sei-settecenteschi come Blaise Pascal o Gianbattista Vico, in una forma semi-provvidenzialista, ancora percepibi-

le in Adam Smith: l'azione individuale autointeressata produrrebbe sì il benessere sociale, ma solo per il tramite di un meccanismo paragonabile alla Divina Provvidenza, meccanismo che Smith, già nella *Theory of Moral Sentiments*, chiama mano invisibile<sup>5</sup>. È appena il caso di precisare che questo carattere semi-provvidenziale non è connaturato all'idea stessa di mano invisibile, ma è piuttosto tipico di alcune sue versioni sei-settecentesche, che hanno permesso all'idea in questione di servire alla transizione verso la modernità.

Negli illuministi scozzesi, come è noto, le idee di *self-interest* e di *invisible hand* hanno legittimato la *commercial society* (pre)capitalistica; nell'illuminismo continentale, in particolare fra gli scrittori liberali, queste stesse idee sono spesso state richiamate a proposito del particolare assetto costituzionale definitivamente sancito dalla *Glorious Revolution* del 1688-89. In particolare Montesquieu, l'autore che ha fornito il lessico e i temi all'intero illuminismo giuridico-politico francese, mostrava di pensare a un corrispondente istituzionale della mano invisibile già nelle pagine dedicate dall'*Esprit des lois* (1748) all'*honneur* come principio della monarchia<sup>6</sup>: anche se è soprattutto a proposito della costituzione inglese che questa idea gioca un ruolo fondamentale, configurandosi come quella che altrove si è chiamata mano invisibile istituzionale<sup>7</sup>.

La costituzione inglese, cioè, garantirebbe la libertà degli inglesi non tanto attraverso la separazione dei poteri – che in realtà gioca un ruolo abbastanza limitato<sup>8</sup> – quanto bilanciando le tendenze ad accrescere il proprio potere tipiche dei tre organi che esercitano la funzione legislativa (monarca, Camera alta e Camera bas-

sa): organi che, secondo l'antico modello del governo misto, sono poi espressione di altrettante forze sociali. Il monarca, che ancora l'anglofilo Necker caratterizzerà come «force sociale»<sup>9</sup>, la *House of Lords*, rappresentativa del clero e della nobiltà, la *House of Commons*, rappresentativa dei ceti non privilegiati, tendono ognuno ad accrescere il proprio potere: ma scontrandosi con la tendenza uguale e contraria degli altri, finiscono per produrre quel gioco di pesi e contrappesi che garantirebbe di fatto, se non di diritto, la libertà degli inglesi<sup>10</sup>.

È noto come quest'idea di *balance des pouvoirs* ritorni, in forma di *cheks and balances*, anche presso i costituenti americani, e segnatamente in molte pagine del *Federalist* (1787-1788)<sup>11</sup>: ma con almeno due importanti variazioni, che indicano anche altrettante direzioni in cui guarderanno pure i costituenti francesi. Anzitutto, la costituzione federale americana, benché per più versi tributaria del modello inglese, è interamente progettata: istituzioni di origine spontanea, cioè, vi si ritrovano riproposte e razionalizzate. Ma soprattutto, la *balance des pouvoirs*, che pure viene conservata, funziona esclusivamente fra gli organi costituzionali: in una società egualitaria come quella americana, né il presidente né il Senato né la *House of Representatives* vengono più concepiti come espressione di diverse classi sociali<sup>12</sup>.

Entrambe le variazioni aiutano a intendere i principali tratti distintivi della tradizione costituzionalistica francese rispetto a quella inglese. Questi tratti distintivi, per ragioni di semplicità espositiva, possono essere sintetizzati in tre opposizioni, che nei prossimi paragrafi ci serviranno da criteri distintivi per ricondurre all'una o

all'altra tradizione le tesi costituzionalistiche di Constant e di Madame de Staël. Si tratta in tutti e tre i casi, di opposizioni riconducibili, direttamente o indirettamente, all'idea di *self-interest* costitutiva della concezione moderna della politica: nel primo caso, l'opposizione riguarda il carattere spontaneo o costitutivo delle costituzioni; nel secondo, il carattere particolare o individuale degli interessi ammessi al gioco costituzionale; nel terzo il carattere di *balance* o di regola della strategia di limitazione del potere adottata.

\*\*\*

1. Anzitutto, se non si considera la costituzione monarchica d'*Ancien régime*, ma solo le costituzioni francesi postrivoluzionarie, si deve notare che esse sono non solo scritte, ma intenzionalmente progettate, come quella americana: ciò che già comporta un atteggiamento completamente diverso da quello inglese rispetto al problema del *self interest*. Tutto il costituzionalismo rivoluzionario francese – con l'eccezione più apparente che reale del costituzionalismo giacobino – pensa che le costituzioni debbano essere costruite calcolando gli interessi dei partecipanti al gioco costituzionale, e diffidando di meccanismi spontanei quali la mano invisibile istituzionale. Una volta appreso come gli interessi individuali si combinano spontaneamente, in effetti, cosa vieta di combinarli artificialmente, traendone gli effetti desiderati?

Ad esempio, una volta compreso che tutti i partecipanti al gioco costituzionale mirano ad accrescere il proprio potere, che cosa vieta di strumentalizzare le loro ambizioni per far marciare la macchina costitu-

zionale nel senso desiderato dall'artefice? Così, quegli stessi costituenti francesi che – per influenza delle idee fisiocratiche o di quelle smithiane – sarebbero disposti ad ammettere la mano invisibile in ambito socio-economico, tendono invece a rifiutarla in ambito politico-costituzionale: essi, cioè, accettano la mano invisibile "individuale" e rifiutano quella "istituzionale". È vero del costituzionalismo rivoluzionario francese, in effetti, quanto François Furet ha detto del pensiero francese in generale: che esso «ignore pour l'essentiel le recours à l'harmonie finale des intérêts et à l'utilité commune des conflits particuliers»<sup>13</sup>.

2. Questo generale atteggiamento costruttivistico, o anti-evoluzionistico del costituzionalismo rivoluzionario francese è peraltro solo il primo aspetto distintivo della tradizione liberale francese rispetto a quella inglese: come si è detto, ve n'è almeno un secondo, implicito nella stessa distinzione fra mano invisibile individuale e istituzionale, e relativo al tipo di interessi ammessi al gioco costituzionale. Dei tre tipi di interessi distinti da Emmanuel-Joseph Sieyès sin da *Qu'est-ce que le Tiers-État* (1789) – *l'intérêt general* o *commun* a tutti, *l'intérêt particulier* o *de corps*, comune solo ad alcuni, *l'intérêt personnel* o *individuel* di ciascuno<sup>14</sup> – solo il primo e il terzo sono ammessi al gioco costituzionale: il costituente, infatti, deve saper strumentalizzare gli interessi individuali per conseguire l'interesse generale.

Ma gli interessi particolari o *de corps*, quali quelli degli *ordres* o delle *corporations* d'*Ancien régime*, devono essere rigorosamente esclusi dalla sfera pubblica: a questa regola generalissima della grammatica

costituzionale rivoluzionaria, in effetti, si sforzano di adeguarsi persino i sostenitori francesi della costituzione inglese. Lo stesso *monarchien* Jean-Joseph Mounier, quando propone alla Costituente il bicameralismo inglese, è costretto a presentare la *House of Lords* non come organo rappresentativo della nobiltà, ma come semplice ingranaggio della macchina costituzionale<sup>15</sup>: l'unica eccezione fatta dai *Monarchiens* al principio per cui gli interessi particolari devono essere esclusi dal gioco costituzionale riguarda lo stesso monarca, in omaggio a quella che, con Max Weber, potrebbe chiamarsi la sua legittimità tradizionale<sup>16</sup>.

Di fatto, come è stato spesso riconosciuto, a determinare *l'échec* dei *Monarchiens* alla Costituente fu proprio il sospetto che dietro la *balance des pouvoirs*, il bicameralismo e il *véto royal* vi fosse il tentativo di restituire influenza alle forze sociali sconfitte dalla Rivoluzione<sup>17</sup>. A venire rifiutata, così, fu persino la versione della *balance* adottata dai costituenti americani: anche contro di essa venne sempre avanzata la stessa obiezione, e cioè che introdurre nella costituzione dei poteri dotati di interessi in conflitto equivaleva ad ammettere nello Stato interessi diversi da quello generale<sup>18</sup>. Di fatto, i costituenti rivoluzionari francesi non compresero mai fino in fondo perché costituzioni interamente progettate, e basate sull'uguaglianza dei cittadini, dovessero fare ricorso al vecchio ed equivoco espediente della *balance*<sup>19</sup>.

L'autore che meglio illustra l'ostilità francese-rivoluzionaria per la *balance e/o* per la mano invisibile istituzionale è certamente Emmanuel-Joseph Sieyès: autore da sempre accreditato come il maggiore architetto costituzionale della propria epoca, ma che oggi viene talvolta riconosciuto come il

più importante ispiratore della tradizione liberale francese<sup>20</sup>. Sin da *Qu'est-ce que le Tiers État* (1789), Sieyès non distingue soltanto fra diversi interessi (generale, individuali e particolari), espellendo gli interessi particolari dalla sfera pubblica; prima ancora, egli distingue nettamente fra *société civile* o *Nation*, titolare del *pouvoir constituant*, e Stato o *établissement politique*, ovvero *pouvoirs constitués*: distinzione che virtualmente azzerava la legittimità tradizionale del monarca, pretendendo di rifondarla su basi legali-razionali<sup>21</sup>.

È in base a questa distinzione che, già negli interventi alla Costituente, Sieyès puntualizza che «ce n'est point la Nation qu'on constitue, c'est son établissement politique [...] un corps des associés [...] Les gouvernements, au contraire, forment [...] un corps politique de création sociale»<sup>22</sup>. La *nation*, cioè, si costruisce anteriormente rispetto allo Stato, in base agli interessi economici dei consociati; lo Stato nasce quindi limitato, come una macchina consapevolmente costruita per svolgere esclusivamente le funzioni delegategli dai consociati. In questo modo, i rapporti fra i principali organi costituzionali – legislativo ed esecutivo – possono venire individuati non più in termini di *balance*, ma di specializzazione delle funzioni: il legislativo è fatto per *vouloir*, l'esecutivo per agire secondo la volontà del primo.

Il testo che meglio illustra le ragioni del rifiuto del modello inglese, e la proposta di un modello alternativo, qualificato come francese e naturale a un tempo, è costituito dai due grandi discorsi pronunciati da Sieyès alla Convenzione durante la discussione della costituzione dell'anno III<sup>23</sup>. Opponendo al *système de l'équilibre* degli anglofili quello che egli chiama il *système*

*du concours*, o *de l'unité organisée*, Sieyès chiarisce perché l'intero costituzionalismo rivoluzionario francese codifichi i rapporti fra esecutivo e legislativo nei termini – non della *balance* o della mano invisibile istituzionale, bensì – della specializzazione e della divisione del lavoro. Se il legislativo deve limitarsi a *vouloir* e l'esecutivo a *exécuter sa volonté*, è perché qualsiasi bilanciamento rivelerebbe la differenza d'interessi sociali o corporativi degli organi che vi partecipano.

3. Lo stesso Sieyès, peraltro, si mostra consapevole della possibilità che il meccanismo della *balance* o dei contrappesi funzioni – come negli Stati Uniti, e diversamente che in Inghilterra – escludendo dal gioco costituzionale gli interessi particolari.

Je ne parle point de ce qu'il y a de superstitieux et de déshonorant pour l'humanité dans l'institution d'une chambre nobiliaire [...]. Ces vices profondément enracinés, odieux à tout ce qu'il y a d'esprits libres sur la terre, n'appartiennent pas à la nature même du système des contre poids; ils ne se retrouvent point dans celui qui est établi en Amérique [...] Il suffit d'observer que le système de l'équilibre, fût-il composé avec des contre poids homogènes, n'en vaut pas mieux<sup>24</sup>.

Ed è a questo proposito che fa capolino un terzo ulteriore criterio distintivo rispetto alle tradizioni rispettivamente inglese e francese: un criterio che permette di distinguere le due tradizioni anche quando gli altri due criteri – in realtà condivisi da gran parte dei costituzionalisti francesi dopo Montesquieu – non lo permetterebbero. Questo terzo elemento può forse essere individuato nella distinzione, elabo-

rata recentemente da Bernard Manin, fra *libéralisme de la balance* e *libéralisme de la règle*<sup>25</sup>.

Nel caso del liberalismo della *balance*, la limitazione del potere è affidata al meccanismo spontaneo dei contropoteri: non vi sono limiti esterni ma solo limiti interni al potere stesso, perché solo il potere può limitare il potere. Nel caso del liberalismo della regola, invece, il potere si limita determinando a priori, con una norma appositamente progettata, in quali ambiti esso possa legittimamente esercitarsi. Orbene, il discorso del 2 termidoro anno III di Sieyès critica il liberalismo dei contropoteri, e adotta espressamente il liberalismo della regola: non solo affermando espressamente quel principio della limitazione della sovranità che sarà ripreso da Constant, ma soprattutto accusando i sostenitori del *système de contre poids* di essere costretti ad affidarsi al gioco spontaneo dei contropoteri proprio per il fatto di non aver previamente limitato la somma totale del potere:

alors, effrayés de l'immensité de pouvoirs qu'il viennent d'accorder aux mêmes représentants [...] ils imaginent de donner à un second corps de représentants la même masse de pouvoirs, ou bien ils attribuent à l'un sur l'autre le droit de veto<sup>26</sup>.

Lo stesso Sieyès, subito dopo, mostra come il contributo della dottrina rivoluzionaria e specificamente repubblicana francese al costituzionalismo moderno sia non solo negativo, critico contro il modello inglese, ma anche positivo, propositivo di istituti originali. Infatti, dopo aver opposto, nel discorso del 2 termidoro, il sistema inglese dei *contre poids* a quello francese dell'*unité organisée*, Sieyès delinea nei particolari, nel



*Anne-Louise-Germaine Necker  
baronessa di Staël-Holstein,  
detta Madame de Staël*

discorso del 18 termidoro, un *jury constitutionnaire* incaricato, fra l'altro, di controllare la conformità delle leggi alla costituzione<sup>27</sup>. In questo modo, egli mostra quale sia il possibile sbocco costituzionale del liberalismo della regola: ovvero proprio quel controllo di costituzionalità delle leggi che sul continente europeo s'imporrà solo nel Novecento, e per merito di teorici non francesi ma austriaci, come Hans Kelsen.

Si noti come la tradizione costituzionale inglese e francese (o piuttosto britannica e continentale) continuino ancor oggi a opporsi proprio su questo punto: mentre in

Inghilterra, anche per la mancanza di una costituzione scritta, il Parlamento è onnipotente, e la limitazione del suo potere viene assicurata solo dalla dinamica interna dei contropoteri, in Francia e in altri paesi del continente europeo una costituzione scritta fissa le regole cui il legislatore deve sottostare, permettendo così il controllo della costituzionalità delle leggi da parte di un *Conseil Constitutionnel*<sup>28</sup>. Per il resto, le due tradizioni possono fruttuosamente integrarsi: lo stesso Hayek, maggiore ripropositore odierno della tradizione liberale e costituzionalistica britannica, propone una

costituzione minuziosamente progettata al fine di limitare il potere statale<sup>29</sup>.

## 2. La dottrina costituzionale repubblicana

Delineato questo schema delle tradizioni liberali e costituzionali rispettivamente britannica e francese, occorre ora collocare entro tale schema il costituzionalismo repubblicano di Constant e Madame de Staël, quale delineato in opere come i *Fragments d'un ouvrage abandonné* o *Des circonstances actuelles*. Si potrà così valutare a quale delle due tradizioni costituzionali sia riconducibile il loro discorso facendo riferimento ai tre criteri distintivi già delineati, ovvero: 1) carattere spontaneo o costruito della costituzione; 2) carattere particolare o individuale degli interessi ammessi al gioco costituzionale; 3) carattere di *balance* o di regola della strategia di limitazione del potere adottata. È noto come le posizioni dei due autori, almeno nel periodo repubblicano, fossero molto simili<sup>30</sup>; ma qui si vedrà che non erano del tutto identiche.

\*\*\*

1. Consideriamo, anzitutto, la posizione del costituzionalismo repubblicano di Constant e di Madame de Staël rispetto al carattere spontaneo o costruito della costituzione. Qui vi è relativamente poco da dire: è infatti noto come entrambi gli autori, e non solo nel periodo repubblicano, abbiano sempre optato per una costituzione scritta, intenzionalmente progettata; solo il Constant della Restaurazione, come vedremo più avanti, tornerà sul punto in termini ambigui. È forse il caso di insiste-

re, peraltro, che nel periodo repubblicano, l'atteggiamento di entrambi è quello rigorosamente costruttivista della tradizione francese: chiunque abbia solo sfogliato il *Des circonstances actuelles* di Madame de Staël sa quanta fiducia nelle capacità costruttive della ragione si esprima, talora anche ingenuamente, nelle sue pagine.

Per valutare l'approccio di entrambi al problema costituzionale, peraltro, è forse opportuno considerare la concezione del potere formulata da Constant sin dagli scritti termidoriani: concezione sulla quale ha attirato l'attenzione Marcel Gauchet qualificandola in termini di *pouvoir-effet* e opponendola alla concezione dei controrivoluzionari, qualificata invece come *pouvoir-cause*<sup>31</sup>. Come è noto, un'opposizione formulata in questi termini si trova effettivamente in un passo reperibile sia nel *De la force du gouvernement actuel* (1796) sia nei *Mélanges de littérature et de politique* (1829), ovvero nella prima e nell'ultima opera politica constantiana:

Les rois, les grands, et ceux qui les défendent [...] prennent le pouvoir pour une cause, tandis que ce n'est qu'un effet, et ils veulent se servir de l'effet contre la cause<sup>32</sup>.

A essere criticata, qui, sembra anche l'idea secondo cui, come aveva scritto Montesquieu, «une société ne saurait subsister sans un gouvernement»<sup>33</sup>: idea antica, ma che era parsa confermata dal *déravage* terroristico della Rivoluzione, e che nell'Ottocento – almeno sino al riconoscimento toquevilliano della *démocratie* – ispirerà una sorta di ossessione della dissoluzione sociale. Orbene, contro i sostenitori pre e controrivoluzionari della concezione del potere come causa della società, Constant

afferma che il potere non è altro che un effetto, direttamente delle idee diffuse nella società, indirettamente di quest'ultima: appare qui quella distinzione società/Stato che, come si è cercato di mostrare altrove, accomuna la posizione di Constant, se non all'anarchismo di William Godwin o al radicalismo di Thomas Paine, certo al liberalismo di Sieyès<sup>34</sup>.

È proprio da questa concezione del potere e dei rapporti società/Stato, in effetti, che proviene la stessa concezione delle istituzioni politiche come mezzi funzionali alle esigenze della società, che dopo la Restaurazione, servirà a Constant per giustificare la propria adesione alla monarchia costituzionale:

la liberté, l'ordre, le bonheur des peuples, sont le but des associations humaines; les organisations politiques ne sont que des moyens; et un républicain éclairé est beaucoup plus disposé à devenir un royaliste constitutionnel qu'un partisan de la monarchie absolue.<sup>35</sup>

Si osservi come questa distinzione *but/moyens* resti nella linea della distinzione rivoluzionaria società/Stato: come vedremo ancora nella terza sezione, Constant non rinuncerà mai, neppure dopo la Restaurazione, a una concezione legale-razionale del potere.

2. Consideriamo poi la posizione del costituzionalismo repubblicano di Constant e Mme de Staël rispetto al carattere particolare o individuale degli interessi ammessi al gioco costituzionale: e sottolineiamo subito, a questo proposito, come il discorso costituzionale dei due autori rispetti alla lettera la grammatica dell'intero discorso costituzionale rivoluzionario, *Monarchiens*

compresi. Anzitutto, Constant e Madame de Staël, che pure sul terreno strettamente etico avvanzeranno importanti critiche contro l'utilitarismo, sul piano costituzionale concordano fra loro, e con tutto il costituzionalismo rivoluzionario francese – se non con tutta la concezione moderna della politica – che, lungi dal poter contare sulla virtù degli antichi, «il ne faut calculer en masse que sur les efforts de l'intérêt personnel»<sup>36</sup>.

Ma soprattutto, Constant e Madame de Staël, almeno negli scritti repubblicani, rifiutano l'ammissione al gioco costituzionale di soggetti dotati di interessi a parte rispetto all'interesse generale, come il monarca e la nobiltà. Il Constant dei *Fragments*, come è noto, dedica il primo capitolo del libro alla distinzione fra *hérédité* ed *égalité* e, pur distinguendo diversi tipi di *hérédité*, fra i quali un'*hérédité-magistrature* ricalcata sulla *Pairie* inglese, anche se finisce per escluderla dal gioco costituzionale, affermando che «des rois, des nobles, des privilégiés quelconques [...] ont un intérêt qui est toujours à part [de l'intérêt général]»<sup>37</sup>. Anche quando si avvicina ad ammettere *les factions* (noi diremmo i partiti), Constant lo fa alla condizione che esse si aggregino intorno a interessi meramente individuali, e non particolari (*de corps ou d'ordre*):

Montesquieu conclut que les factions sont non seulement inévitables, mais utiles dans une république. Cela est vrai, quand les factions naissent de l'ambition des individus [...] mais cela ne l'est pas quand les factions proviennent de l'établissement des corporations héréditaires. Alors il se forme deux intérêts permanents et opposés dans l'État, et c'est un germe de destruction dont il finit toujours par être victime<sup>38</sup>.

Nel caso di Madame de Staël, tutto – il moderatismo, l'anglofilia, l'influenza paterna – lascerebbe attendere un atteggiamento, se non favorevole, almeno non pregiudizialmente ostile all'ammissione di interessi particolari al gioco costituzionale. Invece, ella rifiuta questa possibilità sin dal *De l'influence des passions* (1796), mostrando di ritenere che gli stessi risultati della *balance* d'interessi particolari possano ottenersi con la specializzazione delle funzioni:

Ne serait-il pas possible que la division des pouvoirs donnât tous les avantages et aucun des inconvénients de l'opposition des intérêts: que deux chambres, un directoire exécutif, quoique temporaire, fussent parfaitement distincts dans leurs fonctions: que chacun prît un parti différent par sa place, mais non par esprit de corps, ce qui est de toute autre nature?<sup>39</sup>.

Nel *Des circonstances actuelles*, poi, Madame de Staël si chiede sin dall'introduzione: «Pourquoi le privilégiés, pourquoi les rois, ne peuvent-ils jamais être les fondés de pouvoir de la nation? C'est qu'ils ont un intérêt à part d'elle»<sup>40</sup>. E in quel capitolo sulla costituzione che è forse uno dei testi più rappresentativi dell'intero costituzionalismo repubblicano, Madame de Staël dichiara espressamente che «il faut [...] que les intérêts particuliers ne soient pas en opposition avec l'intérêt général», indicando i tre principi fondamentali del costituzionalismo repubblicano nel carattere non monocratico dell'esecutivo (carattere coincidente con la stessa forma di governo repubblicana), nell'elettività di almeno una Camera del legislativo e nella stessa *égalité*, ovvero nella «destruction des privilèges des classes»<sup>41</sup>. Vedremo fra poco come ella rifiuti la stessa *Pairie* inglese.

3. Consideriamo, infine, la posizione del costituzionalismo repubblicano di Constant e di Madame de Staël rispetto al carattere di *balance* o di regola della limitazione del potere. Nel caso di Constant, non vi sono dubbi: è anzi proprio sulla sua teoria della limitazione della sovranità – critica nei confronti del liberalismo dei contropoteri di Montesquieu non meno che nei confronti della sovranità illimitata di Rousseau – che Manin ha esemplato la posizione da lui chiamata liberalismo della regola. Montesquieu, com'è noto, aveva affermato che

c'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites [...] Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir<sup>42</sup>.

Orbene, nel *livre II* dei *Principes de politique* del 1806, che diverrà il primo capitolo dei *Principes de politique* del 1815, Constant critica Montesquieu su questo punto, opponendo il proprio liberalismo della regola al suo liberalismo della *balance*: «Si l'autorité sociale n'est pas limitée – si legge nei primi *Principes* – la division des pouvoirs, qui est d'ordinaire la garantie de la liberté, devient un danger et fléau»; e poco prima: «si la somme totale de leurs pouvoirs est illimitée [...] qui les empêchera de se coaliser [...] pour opprimer à leur gré?». Prima di organizzare i poteri, dunque, occorrerebbe diminuire la somma totale del potere, dichiarando «qu'il est des objets sur lesquels le législateur n'a pas le droit de faire une loi»<sup>43</sup>. Certo, in questo caso il problema diviene: «Comment corner le pouvoir autrement que par le pouvoir?».

Constant è perfettamente consapevole che «la limitation abstraite de l'autorité

sociale» sarebbe inutile senza istituzioni costituzionali «qui combinent tellement les intérêt des divers dépositaires de la puissance, que leur avantage le plus manifeste [...] soit de rester chacun dans les bornes de leurs attribution respectives [...]». Egli ritiene, peraltro, che «la première question n'en est pas moins la limitation de la somme totale de l'autorité»<sup>44</sup>, e che tale *question* potrebbe risolversi solo facendo entrare nel senso comune dei concitati l'idea della limitazione del potere:

La limitation de l'autorité sociale est donc possible. Elle sera garantie d'abord par la même force qui garantit toutes les vérités reconnues, par l'opinion. L'on pourra s'occuper ensuite de la garantir d'une manière plus fixe, par l'organisation particulière des pouvoirs politiques<sup>45</sup>.

È stato giustamente sottolineato come una soluzione che invoca l'opinione pubblica sia straordinariamente debole, dal punto di vista strettamente costituzionalistico: dopotutto, se l'opinione pubblica bastasse a limitare il potere non ci sarebbe bisogno di costituzioni<sup>46</sup>. Il fatto è che, benché in queste pagine Constant parli espressamente di limitare la competenza del legislatore, egli non vede ancora la possibile soluzione del problema, del resto intravista a malapena dallo stesso Sieyès dei discorsi di Termidoro: ovvero il controllo di costituzionalità<sup>47</sup>. Non è meno chiaro, d'altra parte, che la strategia di limitazione del potere adottata da Constant viene anch'essa da quel Sieyès dal quale, come ha recentemente riconosciuto anche Furet «commence une longue tradition libérale de réflexion sur le concept de souveraineté»<sup>48</sup>.

È ormai noto, infatti, che la teoria della limitazione della sovranità di Constant, critica di Rousseau compresa, è ripresa quasi

alla lettera da quell'*opinion du 2 thermidor an III* in cui Sieyès afferma che

Les pouvoirs illimités sont un monstre en politique [...] Lorsqu'une association politique se forme, on ne met point en commun tous les droits que chaque individu apporte dans la société [...] On ne met en commun, sous le nom de pouvoir public ou politique, que le moins possible<sup>49</sup>.

Sotto i Borboni Constant si guarderà bene dal citare l'antico regicida, esiliato dopo i Cento giorni; pertanto nei *Souvenirs historiques* del 1830, egli si sdebita verso Sieyès riconoscendo formalmente che «c'est aussi à Sieyès que nous devons le principe le plus nécessaire à reconnaître dans toute organisation politique, la limitation de la souveraineté»<sup>50</sup>.

Resta da chiedersi se il liberalismo della regola sia anche la posizione di Madame de Staël: ella, infatti, talvolta critica la *balance des pouvoirs*, o versioni particolaristiche della stessa, ma non sembra mai aderire espressamente a una diversa strategia di limitazione del potere. Nella introduzione al *Des circonstances actuelles*, ad esempio, ella rigetta la *Pairie* inglese assimilandola all'ordine nobiliare francese d'*Ancien régime* e, rivolgendosi ai costituzionalisti anglofili, afferma: «vous avez fait un équilibre [...] mais vous n'avez rien fondé, vous avez pour ainsi dire opposé un abus à l'autre, balancé l'aristocratie par la monarchie et la monarchie par l'aristocratie»<sup>51</sup>.

D'altra parte, è anche vero che Madame de Staël sembra ammettere altri impieghi della *balance*, e che comunque Constant non la annovera mai fra i suoi predecessori in tema di limiti dello Stato<sup>52</sup>.

Chi scrive ritiene che sul punto Madame de Staël si discosti da Constant, e sia

piuttosto vicina, già nel periodo repubblicano, a quella versione francesizzata del sistema della *balance* che era propria di Necker. Per mostrare come la sua posizione non sia affatto univoca, peraltro, torniamo al capitolo sulla costituzione del *Des circonstances actuelles*. Per Madame de Staël, come è noto, il principale difetto della costituzione dell'anno III consiste nel conflitto fra esecutivo e legislativo: il primo, non avendo modi legali per influire sul secondo, tenta di condizionare l'elezione e, non riuscendoci, è costretto a ricorrere al colpo di Stato<sup>53</sup>. Ora, tale difetto non sarebbe risolto neppure dall'istituzione di un terzo potere quale il *jury constitutionnaire* di Sieyès, ma solo da nuove funzioni attribuite a una delle due Camere, trasformata da elettiva in permanente.

Fa qui la sua comparsa quel *pouvoir conservateur* che – come il *pouvoir neutre et pré-servateur* di Constant, e come una miriade di organi consimili proposti sin dalla discussione della costituzione dell'anno III<sup>54</sup> – costituiti per i repubblicani termidorani la principale speranza di dare stabilità al regime rivoluzionario, e insieme di risolvere il problema costituzionale dei rapporti fra esecutivo e legislativo, il più difficile posto dalla Rivoluzione francese. Orbene, la differenza fra il *pouvoir conservateur* di Madame de Staël e gli altri organi proposti sembrerebbe proprio la maggiore vicinanza del primo al modello inglese: nel sistema costituzionale proposto dall'autrice, infatti, il *pouvoir conservateur* gioca il ruolo della Camera dei Lords, che appoggiando normalmente l'esecutivo bilancia l'influenza altrimenti determinante del legislativo<sup>55</sup>.

Senonché, Madame de Staël, sul punto, prende nuovamente le distanze dalla *balance des pouvoirs*: e questa volta non solo per lo

spazio che essa assicurerebbe agli interessi particolari:

La balance des pouvoirs n'est pas un poids contre l'autre, ce qui, autrement dit, signifierait un équilibre de forces qui exciterait sans cesse à se faire la guerre pour obtenir un avantage décidé. La balance des pouvoirs, c'est la suite de combinaisons qui les amène à être d'accord.

Qui, evidentemente, Madame de Staël prende le distanze dal sistema dei *contre-poids*; poco prima, in effetti, aveva affermato:

Un penseur éloquent l'a dit, c'est à l'union des pouvoirs qu'il faut tendre; et l'on confond sans cesse la séparation nécessaire des fonctions avec une division des pouvoirs qui les rend forcément ennemis les uns des autres<sup>56</sup>.

Chi è il «penseur éloquent» cui Madame de Staël fa riferimento in questi passi? Henri Grange, nel suo grande libro su Necker, sembra non avere dubbi: «le penseur éloquent qui lui a révélé ce secret est bien évidemment l'auteur du *Pouvoir exécutif dans les grands États*», cioè il padre, lo stesso Necker<sup>57</sup>. E in effetti tutto il pensiero costituzionale dell'ex ministro di Luigi XVI consiste in una reinterpretazione della costituzione inglese che insiste sull'unità piuttosto che sulla divisione, sui legami piuttosto che sull'ostilità fra i poteri. «Ce sont donc les liens plus que les contrepoids qui contribuent à l'harmonie des gouvernement», scrive appunto Necker in *Du pouvoir exécutif dans les grands États* (1792); e poco prima: «je crois que la consistance du gouvernement anglais, n'est pas uniquement due à la balance des autorités»<sup>58</sup>.

Vi è peraltro almeno una possibile alternativa a Necker: e si tratta, ancora una volta, del Sieyès dei discorsi di Termidoro, cri-

tico del *systeme des contrepoids* e sostenitore del principio dell'*unité organisée*. Che il «*penseur éloquent*» possa essere proprio Sieyès, in effetti, è esplicitamente suggerito dall'*éditeur* delle *Circonstances actuelles*, Lucia Omacini<sup>59</sup>, ed è sostenibile anche in ragione dei molti riferimenti all'*ancien abbé* contenuti nel capitolo sulla costituzione: riferimenti che, come si è visto, sono non solo impliciti ma anche del tutto espliciti. Da parte mia, non saprei decidere a favore dell'una o dell'altra possibilità: vi sono altrettanti buoni argomenti per argomentare che si tratti di Necker, o di Sieyès, o magari – *perché no?* – di entrambi. Ad almeno una conclusione, peraltro, mi sembra non si possa sfuggire.

Non si può, come Grange ha fatto nella sua *Introduction* ai *Fragments d'un ouvrage abandonné*, e sia pure al fine lodevole di rivalutare l'apporto di Necker al costituzionalismo constantiano, parlare di Sieyès come del «*mauvais génie de Coppet*» o addirittura di un «*éternel et toujours triomphant ennemi du libéralisme coppétien*»<sup>60</sup>. Non si può certamente farlo nel caso di Constant, almeno secondo le formali dichiarazioni di quest'ultimo: e non si può farlo neppure, come si è appena visto, nel caso di Madame de Staël. Tutto quello che si può dire, nel caso di quest'ultima, è che anche il suo costituzionalismo repubblicano resta sempre più vicino di quello constantiano al modello inglese: ma recuperando l'ostilità tutta francese, comune ad autori ben diversi come Sieyès e Necker, ai contrappesi in specie e al conflitto in genere.

### 3. *L'eredità repubblicana sul costituzionalismo monarchico*

Resta da aggiungere qualcosa circa l'eredità repubblicana sul costituzionalismo monarchico di Constant<sup>61</sup>: ovvero su quella dottrina costituzionale che, per il fatto di essere stata consegnata a testi editi durante la Restaurazione, ha rappresentato almeno sino agli anni Sessanta del Novecento *la* dottrina costituzionale di Constant, senz'altra qualificazione. Anche qui, per semplificare l'esposizione, può essere opportuno ricorrere ai tre criteri distintivi fra tradizioni britannica e francese utilizzati nelle precedenti sezioni: 1) carattere spontaneo o costruito della costituzione; 2) carattere particolare o individuale degli interessi ammessi al gioco costituzionale; 3) carattere di *balance* o di regola della strategia della limitazione del potere adottata.

Prima, però, occorre fare una puntualizzazione sulla conversione di Constant alla monarchia.

A quanti tuttora parlano di tale conversione – dopo un ventennio buono di teorizzazioni repubblicane – come di una sofferita maturazione dottrinale<sup>62</sup>, potrebbe proporsi il seguente *Gedankenexperiment*: cosa sarebbe mai avvenuto se, invece della Restaurazione dei Borboni, nella Francia del 1814 si fosse ricostituita la repubblica? Quanti parlano di una lungamente maturata conversione di Constant alle idee monarchiche dovrebbero coerentemente sostenere che, in questo caso, egli avrebbe comunque chiesto la restaurazione della monarchia: tesi evidentemente assai poco plausibile. In realtà, pare più plausibile ipotizzare che Constant abbia riformulato in senso monarchico il proprio costituzionalismo repubblicano solo al profilarsi della restau-

razione della monarchia, e allo scopo evidente di rientrare nel gioco politico<sup>63</sup>.

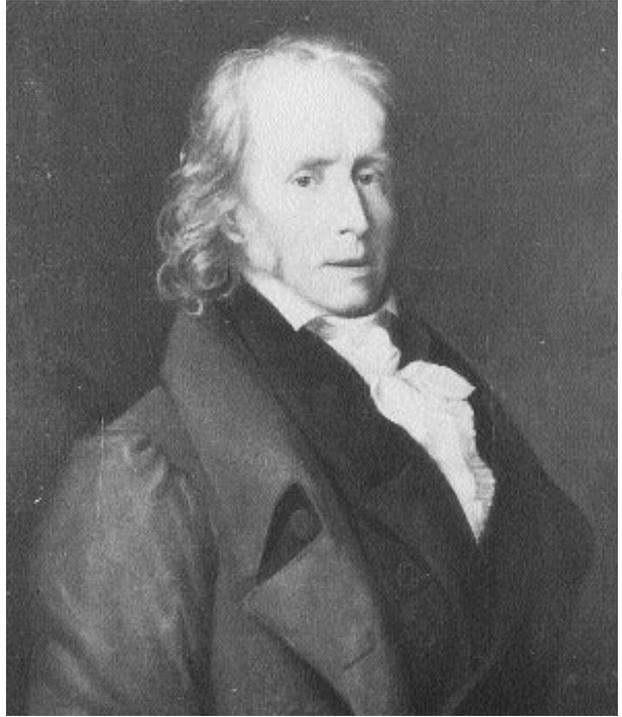
1. Quanto al carattere spontaneo o costruito della costituzione, si trovano nelle opere della Restaurazione passi che portano a ipotizzare una rinuncia da parte di Constant al costruttivismo della tradizione francese, e un suo approdo all'evoluzionismo della tradizione britannica. In un passo delle *Réflexions sur les constitutions et les garanties* (1814), ad esempio, si legge: «Les constitutions se font rarement par la volonté des hommes: le temps le fait; elles s'introduisent graduellement et d'une manière insensible»<sup>64</sup>. Un'affermazione del genere farebbe pensare al recupero di motivi evoluzionistici, à la Burke, se non addirittura a quell'estremizzazione di motivi burkiani reperibile in controrivoluzionari come Joseph de Maistre, per i quali non si potrebbe "fare" una costituzione più di quanto si possa pensare di "fabbricare" un albero<sup>65</sup>.

Ora, non si può certo sminuire l'importanza di questi passi riducendoli alla retorica da *émigré* che Constant sfoggia negli anni 1813-1814, per far dimenticare i propri trascorsi repubblicani: affermazioni consimili, dopotutto, si trovano anche in opere successive, come i *Mémoires sur les Cent-Jours* (1820-1822)<sup>66</sup>. Occorre però valutare in che misura passi siffatti realizzino effettivamente un recupero del modello inglese. Orbene, il passo in questione è contenuto in un capitolo delle *Réflexions sur les constitutions et les garanties*, intitolato «De ce qui n'est pas constitutionnel», capitolo che si limita a riproporre una tesi reperibile non solo nei *Fragments d'un ouvrage abandonné*, ma addirittura già nel

*Des réactions politiques*: la tesi che la materia costituzionale, e la rigidità della costituzione, dev'essere ristretta al minimo<sup>67</sup>.

In altri termini, «tout ce qui ne tient pas aux limites et aux attributions respectives des pouvoirs, aux droits politiques, et aux droits individuels, ne fait pas partie de la constitution, mais peut être modifié par la concours du roi et des deux chambres»<sup>68</sup>. Qui, come del resto già nei testi repubblicani appena nominati, vi è certamente un recupero dell'idea inglese della *balance*, per cui Re, *House of Lords*, *House of Commons* – ovvero il Parlamento sovrano – sono costituzionalmente onnipotenti: ma si rifletta che, a rigore, tale recupero è limitato alla materia *non* costituzionale. Nelle materie estranee alla costituzione, in altri termini, possono ben vigere il liberalismo della *balance* e la tradizione inglese: ma in materia costituzionale vigono il liberalismo della regola e la tradizione francese<sup>69</sup>!

2. Quanto al carattere particolare o individuale degli interessi ammessi al gioco costituzionale, anche qui le opere della Restaurazione presentano passi che sembrano testimoniare un recupero della tradizione inglese: e non solo nella versione franco-rivoluzionaria dei *Monarchiens*, ma addirittura in quella filo-nobiliare di Montesquieu, o almeno di Necker. Nei secondi *Principes de politique*, ad esempio, si legge che «dans une monarchie héréditaire, l'hérédité d'une classe est indispensable [...] Pour que le gouvernement d'une classe subsiste sans classe héréditaire, il faut que ce soit un pur despotisme»<sup>70</sup>. Qui bisogna anche considerare che Constant sta scrivendo per porre limiti al potere del Bonaparte dei *Cents-Jours*: nondimeno, si



*Benjamin Constant*

tratta evidentemente dell'abbandono del principio forse più caro al costituzionalismo rivoluzionario.

Questo abbandono sarebbe tanto più significativo, in effetti, in quanto Constant non sembra neppure pensare a quella *hérédité-magistrature* teorizzata e rifiutata nei *Fragments d'un ouvrage abandonné*; sembra pensare addirittura alla restituzione alla nobiltà di quel ruolo politico che essa in Francia aveva perso almeno a partire da Luigi XIV<sup>71</sup>. È peraltro noto come Constant, il quale durante la discussione dell'*Acte additionnel aux constitutions de l'Empire* era giunto a sostenere la necessità di una Camera nobiliare anche contro il parere di Napoleone, abbia successivamente cambiato opinione; e si deve aggiungere che

egli ha cambiato opinione sulla base della stessa ragione che, nei *Fragments*, gli aveva fatto respingere la *Pairie* inglese: ovvero che non si può creare un'istituzione del genere, dove essa non si sia evoluta spontaneamente<sup>72</sup>.

Se dall'atteggiamento nei confronti della Camera alta, poi, si passa a quello nei confronti del monarca, credo non vi siano dubbi sulla sostanziale fedeltà di Constant alla tradizione francese rivoluzionaria: neppure nei momenti più bui della Restaurazione, infatti, Constant è mai venuto meno a una concezione legale-razionale, e non tradizionale, del potere *royal*<sup>73</sup>. Si può dunque accogliere, allora, la conclusione di M. C. J. Vile: il costituzionalismo di Constant è caratterizzato

proprio dal fatto di istituire la *balance* fra organi e non fra classi<sup>74</sup>.

Bisogna però aggiungere due precisazioni: che questa era la posizione non solo di Constant ma di tutto il costituzionalismo rivoluzionario francese; e che lo stesso Constant ha abbandonato questa posizione almeno dal 1814 al 1822, recuperandola nei *Mémoires sur les Cents-Jours*.

3. Quanto al carattere di *balance* o di *règle* della strategia di limitazione del potere adottata, anche il costituzionalismo monarchico di Constant manifesta la tendenza già intravista nel suo costituzionalismo repubblicano: la tendenza, cioè, a combinare le due strategie, salvo subordinare rigorosamente quella britannica della *balance* a quella francese della *règle*. Lo abbiamo già visto a proposito della concezione della costituzione: la strategia della *règle*, per la quale i diritti degli individui e le attribuzioni dei poteri supremi devono essere rigorosamente determinati dalla costituzione, è sovraordinata alla strategia della *balance*, per la quale tutto ciò che non è costituzionale può essere determinato dai bilanciamenti e dagli equilibri che si realizzano spontaneamente fra i partecipanti al gioco costituzionale.

Di fatto, nelle opere della Restaurazione si ritrovano le stesse osservazioni critiche nei confronti di Montesquieu, e le stesse affermazioni in termini di limitazione della somma totale dell'autorità, che abbia-

mo trovato negli inediti repubblicani: «vous avez beau diviser les pouvoirs – si legge ad esempio nei secondi *Principes de politique* – si la somme totale du pouvoir est illimitée, les pouvoirs divisés n'ont qu'à former une coalition, et le despotisme est sans remède»<sup>75</sup>. Ma se le cose stanno davvero così, se cioè davvero il costituzionalismo di Constant si rivela, in ultima istanza, fedele alla grammatica costituzionale della Rivoluzione francese anche nel suo segmento più filobritannico: allora che cosa resta della tesi secondo la quale esso sarebbe influenzato, non solo da Montesquieu e da Necker, ma persino da Burke?

Ciò che più colpisce in quest'ultima tesi, in effetti, è che essa viene avanzata senza il minimo supporto testuale: Biancamaria Fontana si limita ad affermare che due capitoli dei *Principes de politique* del 1806 e altrettanti dell'*Esprit de conquête* «rivelano l'importanza inconfondibile di Burke»<sup>76</sup>. Ora, neppure nei capitoli dell'*Esprit de conquête* – il più opportunistico dei *pamphlets* constantiani, in cui Constant loda effettivamente il burkiano tedesco August Wilhelm Rehberg, ma solo perché questi esercitava le funzioni di censore ad Hannover, città di pubblicazione del testo<sup>77</sup> – sembra esservi il minimo riferimento a Burke. Forse Constant pensava di aver già regolato i conti con lui nel capitolo ottavo del *Des réactions politiques*: certo, se in seguito ha subito la sua influenza, dev'essere stato a sua insaputa<sup>78</sup>.

- <sup>1</sup> I riferimenti sono particolarmente a H. Grange, *Introduction all'edizione*, da lui curata, di B. Constant, *Fragments d'un ouvrage abandonné sur la possibilité d'une constitution républicaine dans un grand pays*, Paris, Aubier, 1991, pp. 9-106, e B. Fontana, *Benjamin Constant and Post-Revolutionary Mind* (1991), trad. it. *Benjamin Constant e il pensiero post-rivoluzionario*, Milano, Baldini & Castoldi, 1996. Tornerò sulle interpretazioni rese da questi studiosi rispettivamente nel secondo e nel terzo paragrafo di questo lavoro.
- <sup>2</sup> Cfr. rispettivamente F. A. Hayek, *The Constitution of Liberty*, London, Routledge and Kegan Paul, 1960, specie pp. 54-70, e F. A. Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, vol. I, *Rules and Order*, London, Routledge, 1973, specie pp. 8-34. Una diversa concettualizzazione delle tradizioni liberali inglese e francese si ha per esempio in L. Siedentop, *Two Liberal Traditions*, in A. Ryan (ed.), *The Idea of Freedom*, Oxford, Oxford University Press, 1979, pp. 153-174.
- <sup>3</sup> Cfr. ancora F. A. Hayek, *The Constitution of Liberty*, cit., p. 56: «Frenchmen like Montesquieu and, later, Benjamin Constant and, above all, Alexis de Tocqueville, are probably nearer to what we have called the "British" than the "French" tradition». Poiché autori inglesi come Hobbes e Bentham appaiono a loro volta più vicini alla tradizione francese, si capisce come in *Law, Legislation and Liberty* Hayek abbandoni qualsiasi riferimento di carattere nazionale.
- <sup>4</sup> In questa sede si possono solo menzionare alcune opere rappresentative di tale approccio, come A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper & Row, 1957; J. M. Buchanan, G. Tullock, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962; G. Brennan, J. M. Buchanan, *The Reason of Rules*, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press, 1985.
- <sup>5</sup> Cfr. A. Smith, *The Theory of Moral Sentiments* (1759), trad. it. p. 376 (§ IV. 1. 11: si noti il riferimento dello stesso autore alla Divina Provvidenza). Su tutte queste vicende si deve rinviare al classico A. O. Hirschmann, *The Passions and the Interests*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 1977.
- <sup>6</sup> Montesquieu, *De l'esprit des lois*, cit., t. I, p. 149 (III. 7): «l'honneur fait mouvoir toutes les parties du corps politique; il les lie par son action même; et il se trouve que chacun va au bien commun, croyant aller à ses intérêts particuliers». Si noti che queste pagine sono anteriori di undici anni alla pubblicazione della *Theory of Moral Sentiments* di Smith.
- <sup>7</sup> Devo qui rinviare a M. Barberis, *Benjamin Constant. Rivoluzione, costituzione, progresso*, Bologna, Il Mulino, 1988, specie p. 98 ss. e, per molte precisazioni ulteriori, M. Barberis, *Constant e Montesquieu, o liberalismo e costituzionalismo*, in «Annales Benjamin Constant», 11, 1990, pp. 21-32. Per inciso, mostra di aver travisato quanto sostengo nel libro B. Fontana, *Benjamin Constant*, cit., p. 184, n. 42.
- <sup>8</sup> È d'obbligo il riferimento a due vecchi ma insuperati lavori di Charles Eisenmann: *L'Esprit des lois et la séparation des pouvoirs* (1933) e *La pensée constitutionnelle de Montesquieu* (1952), oggi entrambi ripubblicati dai «Cahiers de philosophie politique de l'Université de Reims», 1985, rispettivamente pp. 3-34 e 35-66, con un importante commento di Michel Troper (*Charles Eisenmann et le mythe de la séparation des pouvoirs*, ivi, pp. 67-69).
- <sup>9</sup> Così J. Necker, *Du pouvoir exécutif dans les grands États*, (s. l. s. d.), 1792, p. 9: «toutes les idées politiques se rapportent, je le crois, à la prudente constitution de cette force sociale [le pouvoir exécutif]».
- <sup>10</sup> Cfr. Montesquieu, *De l'esprit des lois*, cit., t. I, p. 302 (XI. 6): «Ces trois puissances devraient former un repos ou une inaction. Mais comme, par le mouvement nécessaire des choses, elles sont contraintes d'aller, elles seront forcées d'aller de concert».
- <sup>11</sup> Come ricorda P. Higonnet, *Le fédéralisme américain et le fédéralisme de Benjamin Constant*, in «Annales Benjamin Constant», 8-9, 1988, p. 53, una traduzione francese dei *Federalist Papers* verrà pubblicata a Parigi nel 1792.
- <sup>12</sup> Quanto al dibattito fra i costituenti americani sul punto, cfr. almeno P. K. Conkin, *Self-Evident Truths*, Bloomington, Indiana University Press, 1974, specie p. 156 ss. Quanto ai rapporti fra costituzionalismo americano e francese, cfr. almeno D. Lacorne, *L'invention de la république. Le modèle américain*, Paris, Hachette, 1991.
- <sup>13</sup> Cfr. F. Furet, *Penser la Révolution française*, Paris, Gallimard, 1978, pp. 49-50.
- <sup>14</sup> Cfr. E.-J. Sieyès, *Qu'est-ce que le Tiers État* (1789), éd. Par E. Champion, Paris, Au Siège de la Société, 1888, p. 86, oltreché per la distinzione fra diversi tipi di *intérêt*, per l'affermazione secondo la quale «l'assemblée d'une nation soit tellement constituée, que les intérêts particuliers y restent isolés et que le vœu de la pluralité y soit toujours conforme au bien général».
- <sup>15</sup> J.J. Mounier, *Considérations sur les gouvernements, et particulièrement sur celui qui convient à la France*, Paris, Pierres, 1789, p. 44: «Les membres de la Chambre des Pairs n'ont aucun rapport avec ce que nous appellons un ordre de noblesse: leur famille ne forme pas une classe distincte et séparée des autres citoyens». Sulla posizione dei *Monarchiens* cfr., più in generale P. Pasquino, *La théorie de la "balance du législatif" du premier Comité de Constitution* (1789), in F. Furet, M. Ozouf (p. p.) *Terminer la révolution. Mounier et Barnave dans la révolution française*, Grenoble, Presses de l'Université de Grenoble, 1990, pp. 67-89.
- <sup>16</sup> Cfr. P. Gueniffey, *Constitution et intérêts sociaux: le débat sur les deux Chambres*, in M. Troper, L. Jaume (p. p.), *1789 et l'invention de la constitution*, Paris, Bruylant-L. G. D. J., 1994, specie p. 81: «Le discours monarchien est toujours tiraillé entre la quête de la meilleure machine con-

- stitutionnelle possible et la sauvegarde de la monarchie – cette monarchie-là».
- <sup>17</sup> Cfr. per esempio M. C. J. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Oxford, Clarendon, 1967, p. 199: «the threat of monarchic and aristocratic privilege remained, and the theory of checks and balances must be inevitably associated with it».
- <sup>18</sup> Per una riproposta della *balance* in versione americana, cfr. in effetti J. Adams, *Défense des constitutions américaines ou de la nécessité d'une balance dans le pouvoir d'un gouvernement libre*, Paris, Buisson, 1792, specie vol. I, p. 4; per l'obiezione menzionata nel testo, cfr. invece W. Livingston, *Examen du gouvernement d'Angleterre comparé aux constitutions des États-Unis*, Paris, Froullé, 1789, specie p. 31, e A. L. C. Destutt de Tracy, *Commentaire sur l'Esprit des lois de Montesquieu* (1806), Genève, Slatkine, 1970, pp. 173-174.
- <sup>19</sup> La migliore interpretazione di queste vicende resta sempre quella delineata da M. Troper, *La séparation des pouvoirs dans l'histoire constitutionnelle française* (1973), Paris, L. G. D. J., 1980, specie p. 121 ss: anche se si può discutere la tesi che la costituzione del 1791 funzionasse ancora secondo il principio della *balance*.
- <sup>20</sup> Per questa interpretazione di Sieyès, si deve rimandare ai lavori di Pasquale Pasquino: in particolare i saggi *E. Sieyès, B. Constant et le gouvernement des modernes*, in «Revue française de science politique», 1987, pp. 214-229 e *Le concept de nation et les fondements du droit public de la révolution: E. Sieyès*, in F. Furet (éd. par), *L'héritage de la Révolution française*, Paris, 1989, pp. 309-333, e soprattutto l'Introduzione al volume J.-E. Sieyès, *Opere e testimonianze politiche*, t. I, *Scritti editi*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1993, specie pp. 4-6.
- <sup>21</sup> Cfr. ancora E.-J. Sieyès, da *Qu'est-ce que le Tiers État*, cit., p. 69: «On doit concevoir les nations sur la terre comme des individus hors du lien social, ou, comme l'ou dit, dans l'état de nature».
- <sup>22</sup> Così E.-J. Sieyès, *Reconnaissance et exposition raisonnée des Droits de l'Homme et du Citoyen*, Paris, Pierres, 1789, p. 13. Qui ancora, naturalmente, "potere legale-razionale" è usato in senso weberiano.
- <sup>23</sup> Cfr. C. Eisenmann, *La pensée constitutionnelle de Montesquieu*, cit., p. 64 e, più recentemente, M. Gauchet, *La Révolution des droits de l'homme*, Paris, Gallimard, 1989, pp. 273-274. Entrambi i discorsi di Termidoro anno III sono stati ripubblicati e commentati da Paul Bastid nella sua *thèse: Le discours de Sieyès dans les débats constitutionnels de l'an III (2 et 18 thermidor)*, Paris, Hachette, 1939, dalla quale si citerà: cfr. *ibidem*, p. 20, per il rilievo che «ce sera le système française, et [...] il est vrai que c'est en même temps le système naturel».
- <sup>24</sup> P. Bastid, *Les discours de Sieyès*, cit., p. 19.
- <sup>25</sup> Cfr. B. Manin, *Les deux libéralisme: la règle et la balance*, in C. Biet, I. Théry, *La famille, la loi, l'État: de la Révolution au Code Civil*, Paris, Éditions du Centre Georges
- Pompidou, 1989, pp. 372-389, nonché, per un'applicazione della stessa distinzione al dibattito costituzionale nordamericano, Id., *Checks, Balances and Boundaries: the Separation of Powers in the Constitutional Debate of 1787*, in B. Fontana (ed.), *The Invention of Modern Republic*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, pp. 27-62.
- <sup>26</sup> P. Bastid, *Les discours de Sieyès*, cit., p. 18.
- <sup>27</sup> *Ibidem*, p. 30: «il y aura, sous le nom de *jury constitutionnaire*, un corps de représentants [...] avec mission spéciale de juger sur les plantes en violation de la constitution qui seraient portées contre les décrets de la législature».
- <sup>28</sup> Cfr., nello stesso senso, P. Pasquino, *Introduzione*, cit., specie pp. 19-22. Diversa, come è noto, è la situazione negli Stati Uniti: anche qui s'impone, sin d'agli inizi dell'Ottocento, il controllo di costituzionalità delle leggi, ma nella forma decentrata del *judicial review*, e comunque a opera di organi di un potere – quello giudiziario – che i costituenti americani, a differenza di quelli francesi, tendevano a considerare un contropotere politico, allo stesso livello degli altri due poteri costituzionali.
- <sup>29</sup> Si veda ancora F. A. Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, cit., vol. III, *The Political Order of Free People* (1979), specie pp. 41-64.
- <sup>30</sup> È noto, in particolare, come esse fossero abbastanza simili da consentire l'utilizzazione di testi staëliani, comprese le stesse *Circonstances actuelles*, da parte di Constant, nel modo illustrato da L. Omacini, *Fragments politiques inédits de madame de Staël. Quand on découvre des autographes staëliens dans les papiers Constant*, in «Cahiers Staëliens», 42, 1990-91, pp. 49-74.
- <sup>31</sup> Cfr. M. Gauchet, *Benjamin Constant: l'illusion lucide du libéralisme*, in B. Constant, *De la liberté chez les modernes. Écrits politiques*, Paris, Librairie Générale Française, 1980, pp. 53 ss. Curiosamente, Gauchet non menziona il principale passo constantiano in cui questa opposizione, spesso implicita, diviene esplicita.
- <sup>32</sup> Cfr. B. Constant, *De la force du gouvernement actuel de la France et de la nécessité de s'y rallier* (1796) présentée par Ph. Raynaud, Paris, Flammarion, 1988, p. 77 et B. Constant, *Mélanges de littérature et de politique*, Paris, Pichon et Didier, 1829, pp. 442-443, dove il passo viene ripreso eliminando l'originario riferimento ai sostenitori della monarchia.
- <sup>33</sup> Montesquieu, *De l'esprit des lois*, cit., t. I, pp. 127-128 (§ I. 3).
- <sup>34</sup> Devo rinviare qui alla mia Introduzione generale, purtroppo ancora inedita, alla traduzione constantiana dell'*Enquiry Concerning Political Justice*, (1793) di Godwin, che costituirà il terzo volume delle *Œuvres complètes* di Constant. Proprio di «distinguer soigneusement la société du gouvernement» parla, sulla scorta di Paine, Godwin: cfr. B. Constant, *De la justice politique*, presen-

tée par B. R. Pollin, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1972, p. 101. Negli scritti della Restaurazione, lo stesso Constant userà spesso l'esempio dell'autogoverno dei coloni americani: cfr. B. Constant, *Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs* (1815), ora in Idem, *Cours de politique constitutionnelle*, cit., t. I, p. 101.

<sup>35</sup> B. Constant, *Des réactions politiques* (1797), *Avant-propos de l'édition de 1819* in Idem, *Cours de politique constitutionnelle*, cit., t. II, p. 70. A questa distinzione mezzi/fini è riconducibile anche la distinzione fra diritti individuali e istituzioni costituzionali che Constant traccia a proposito delle due parti del suo *Traité de politique*: cfr. B. Constant, *Principes de politique applicables à tous les gouvernements* (1806), présentée par É. Hofmann, Genève, Droz, 1980, p. 512.

<sup>36</sup> A. L. G. de Staël, *Des circonstances actuelles qui peuvent terminer la Révolution et établir la République en France* (1798), présentée par L. Omacini, Genève, Droz, 1979, p. 165. Il passo completo suona paradigmatico dell'opposizione fra virtù e interesse, dunque fra antico e moderno: «Quoi me dira-t-on ne peut on compter sur le courage de la vertu? il ne faut calculer en masse que sur les efforts de l'intérêt personnel».

<sup>37</sup> B. Constant, *Fragments d'un ouvrage abandonné*, cit., p. 376 et note D p. 403. Sull'*hérédité-magistrature* – comunque respinta dall'autore proprio per le sue origini spontanee, che ne renderebbero impossibile un'istituzione progettata – *Ibidem*, pp. 131-133.

<sup>38</sup> B. Constant, *Fragments d'un ouvrage abandonné*, cit., p. 143.

<sup>39</sup> A. L. G. de Staël, *De l'influence des passions sur le bonheur des individus et des nations* (1796), in *Œuvres complètes*, Paris, Treuttel et Würtz, 1820-1821, t. III, p. 27 (il corsivo è nostro). Il passo prosegue così: «Ces hommes, séparés pendant le cours de leurs magistratures, par les exercices divers du pouvoir public, se réuniraient ensuite dans la nation parce qu'aucun intérêt contraire ne les séparerait d'une manière invincible». L'autrice ammette dunque l'opposizione di interessi individuali, che considera, a differenza degli interessi particolari, non necessariamente incompatibili con l'interesse generale: ciò di cui non si avvede Biancamaria Fontana, commentando questo stesso passo nel suo *Madame de Staël, le gouvernement des passions et la Révolution française*, in «Annales Benjamin Constant», 8-9, 1988, specie p. 178.

<sup>40</sup> A. L. G. de Staël, *Des circonstances actuelles*, cit., p. 17. Si noterà come questo passo suoni molto simile a quello dei *Fragments* di Constant citato poco sopra.

<sup>41</sup> *Ibidem*, pp. 156-158.

<sup>42</sup> Montesquieu, *De l'esprit des lois*, cit., t. I, p. 293 (XI. 4).

<sup>43</sup> B. Constant, *Principes de politique* (1806), cit., pp. 54-55: che il bersaglio sia proprio Montesquieu è chiaro anche quando a proposito del principio della limitazio-

ne della sovranità si dice che «Montesquieu ne s'en est point occupé» (p. 21), e dove si osserva che «Montesquieu [...] dans sa définition de la liberté, a méconnu toutes les limites de l'autorité sociale» (p. 27).

<sup>44</sup> B. Constant, *Principes de politique* (1806), cit., pp. 55-56.

<sup>45</sup> *Ibidem*, pp. 56-57.

<sup>46</sup> Cfr. H. Grange, *Introduction*, cit., p. 59: «c'est là une bien fragile barrière pour empêcher les hommes politiques de fouler aux pieds les lois».

<sup>47</sup> Lo stesso potrebbe dirsi del suo *pouvoir neutre et préserveur*, che può considerarsi un *Hüter des Verfassung* a la Schmitt piuttosto che una *cour constitutionnelle* a la Kelsen: cfr. ancora M. Barberis, *Benjamin Constant*, cit., specie p. 185.

<sup>48</sup> Così F. Furet, *La Révolution*, Paris, Hachette, 1988, I, *De Turgot à Napoléon (1770-1814)*, p. 292.

<sup>49</sup> Il passo di Sieyès, riportato integralmente da Constant in nota, prosegue: «Il s'en faut bien que cette portion de jouissance ressemble aux idées exagérées dont on s'est plus à revêtir ce qu'on appelle la souveraineté; et remarquez que c'est bien de la souveraineté du peuple que je parle, car s'il en est une, c'est celle-là [...] Et moi, je dis qu'à mesure qu'on s'éclairera [...] la notion de la souveraineté rentrera dans ses justes limites: car, encore une fois, la souveraineté du peuple n'est pas illimitée», B. Constant, *Principes de politique* (1806), cit., pp. 45-46 et P. Bastid, *Les discours de Sieyès*, cit., pp. 17-18. Constant loda il discorso di Sieyès anche nei *Fragments d'un ouvrage abandonné*, cit., p. 449, affermando «que toute l'action d'un gouvernement organisé de la sorte est en faveur de l'individu».

<sup>50</sup> B. Constant, *Souvenirs historiques à l'occasion de l'ouvrage de M. Bignon. Première lettre*, in «Revue de Paris», 1830, t. XI, p. 121.

<sup>51</sup> A. L. G. de Staël, *Des circonstances actuelles*, cit., pp. 29-30.

<sup>52</sup> Cfr. B. Constant, *Principes de politique* (1806), p. 45, note A (si tratta come è noto, di Condorcet, Franklin, Paine e Beccaria, cui bisogna aggiungere almeno il Sieyès dei discorsi di Termidoro, citato lungamente poco dopo) e B. Constant, *Commentaire sur l'ouvrage de Filangeri*, t. I, Paris, Dufart, 1882, p. 14 (dove si aggiungono il *marquis de Mirabeau*, Turgot, Dohm, Mauvillon e Bentham).

<sup>53</sup> A. L. G. de Staël, *Des circonstances actuelles*, cit., p. 162: «dans les circonstances actuelles la balance des pouvoirs de notre constitution se fait par une révolution annuelle qui alterne entre les royalistes et les terroristes».

<sup>54</sup> Un numero di progetti inviati alla commissione degli Undici aveva già previsto, ben prima della proposta di Sieyès di un *jury constitutionnaire*, un organo costituzionale incaricato dell'arbitrato tra i due poteri attivi, organo chiamato, a seconda dei casi, Consiglio di censura, Senato revisore, Potere conservatore delle leggi e dei

- diritti, Tribunale conservatore della costituzione, etc. Dopo il colpo di Stato del Fruttidoro anno V, e dopo Brumaio troviamo di nuovo numerose proposte simili. In un articolo apparso su *Affaires étrangères, considerations générales*, in «*Décade philosophique*», 10 brumaire an VIII e attribuito a P. C. F. Daunou da R. Guyot, *Du Directoire au Consulat. Les transitions*, in «*Revue historique*», CXI, sept-déc. 1912, pp. 8-9, si dice che «tout ce qu'il y a de bons esprits en France ont reconnu la nécessité d'un pouvoir conservateur qui, semblable à la clé d'une voûte, rétiendrait dans sa place chaque partie de l'édifice constitutionnel». Su queste vicende, cfr. S. Luzzatto, *L'autunno della Rivoluzione. Lotta e cultura politica nella Francia del Termidoro*, Torino, Einaudi, 1994, pp. 311-312.
- <sup>55</sup> Dal sistema inglese, d'altra parte, sono desunti gli altri due principali rimedi proposti dall'autrice, ovvero il conferimento al Direttorio di quei diritti di veto e di scioglimento della Camera bassa che in Inghilterra sono attribuiti al monarca: cfr. ancora A. L. G. de Staël, *Des circonstances actuelles*, cit., p. 179.
- <sup>56</sup> *Ibidem*, rispettivamente pp. 181 e 179.
- <sup>57</sup> Così H. Grange, *Les idées de Necker*, Paris, Klincksieck, 1974, p. 470.
- <sup>58</sup> Cfr. J. Necker, *Du pouvoir exécutif dans les grands États*, cit., t. I, rispettivamente pp. 81 e 79.
- <sup>59</sup> Cfr. A. L. G. de Staël, *Des circonstances actuelles*, cit., pp. 211-212, note 20 e 24 dell'éditeur. Nella prima di queste note, Omacini accenna, senza escluderla, all'interpretazione di Grange.
- <sup>60</sup> H. Grange, *Introduction*, cit., p. 78 e 76. Ciò non vuol dire, peraltro, che non possano avanzarsi dubbi sul carattere liberale del pensiero di Sieyès: cfr. per esempio L. Jaume, *Le discours jacobin et la démocratie*, Paris, Fayard, 1989, p. 164 ss., e M. Gauchet, *La Révolution des droits de l'homme*, cit., p. 273.
- <sup>61</sup> Madame de Staël, com'è noto, non ritornerà più *ex professo* sulla materia costituzionale: pur ribadendo anche dopo la Restaurazione, come tutti i liberali, che la Francia d'*Ancien régime* non aveva una costituzione, e dunque poteva a buon diritto darsene una. Cfr. A. L. G. de Staël, *Considerations sur la Révolution française* (postumo, 1818), présentée par J. Codechot, Paris, Tallandier, 1983, p. 121: «En quoi donc consistoit la constitution de l'état [dans l'Ancien régime]? Dans l'hérédité du pouvoir royal uniquement. C'est une très-bonne loi [...] mais ce n'est pas une constitution».
- <sup>62</sup> Il riferimento potrebbe essere a E. Harpaz, *Benjamin Constant entre la république et la monarchie*, in «*Annales Benjamin Constant*», 12, 1991, pp. 43-52, «comment Benjamin Constant, de ferme partisan de la république qu'il avait été, est devenu non seulement un adepte résolu de la monarchie constitutionnelle, mais encore un adversaire déterminé de la république». Cfr. anche B. Fontana, *Benjamin Constant*, cit., p. 182, n. 1.
- <sup>63</sup> Ben più motivata, invece, è l'adesione alla soluzione monarchica del Constant della Rivoluzione di Luglio, che appoggia Louis Philippe anche contro chi vorrebbe una repubblica: cfr. B. Constant, *Entre monarchie et république* (1830), p. p. E. Harpaz in «*Studi Francesi*», 1987, pp. 427-433. Si ricordi, però, che Lafayette parlerà della *Monarchie de Juillet* come della *meilleure des républiques*.
- <sup>64</sup> B. Constant, *Réflexions sur les constitutions et les garanties* (1814), in *Idem, Cours de politique constitutionnelle*, éd. par É. Laboulaye (1872), Paris, Slatkine, 1982, t. I, p. 271.
- <sup>65</sup> Cfr. J. De Maistre, *Considerations sur la France* (1797), ora in *Idem, Écrits sur la Révolution*, éd. par J.-L. Darcel, Paris, PUF, 1989, p. 141: «jamais il [l'homme] ne s'est figuré qu'il avoit le pouvoir de faire un arbre. Comment s'est-il imaginé qu'il avoit celui de faire une constitution?».
- <sup>66</sup> Cfr. per esempio il passo dei *Mémoires* riprodotto da Laboulaye sotto il titolo *Opinion de Bonaparte sur la Pairie*, in B. Constant, *Cours de politique constitutionnelle*, cit., p. 317: «rien ne se crée par artifice. La force créatrice en politique, comme la force vitale dans la nature physique, ne peut être supplée par aucune volonté, par aucune loi; le temps, les habitudes, les besoins, l'opinion, sont les seuls éléments d'organisation».
- <sup>67</sup> Cfr. B. Constant, *Des réactions politiques*, cit., pp. 123-124: «tout ce qui tient à la liberté est constitutionnel, et, par conséquent aussi, rien n'est constitutionnel de ce qui n'y tient pas. Étendre une constitution à tout, c'est faire de tout des dangers pour elle».
- <sup>68</sup> B. Constant, *Réflexions sur les constitutions et les garanties*, cit., p. 265.
- <sup>69</sup> Devo rinviare a M. Barberis, *Benjamin Constant*, cit., pp. 119-120, dove peraltro insistivo soprattutto sulla conciliazione delle due tradizioni; qui, invece, mi preme di più sottolineare che la tradizione inglese viene comunque subordinata a quella francese, come il liberalismo della *balance* viene subordinato a quello della regola.
- <sup>70</sup> B. Constant, *Principes de politique*, (1815), cit. p. 35.
- <sup>71</sup> Cfr. B. Constant, *Fragments d'un ouvrage abandonné*, cit., p. 131, e B. Constant, *Principes de politique* (1815), cit., p. 36: «que serait une noblesse héréditaire sans fonctions [...]? [...] Une corporation sans base et sans place fixe dans le corps social».
- <sup>72</sup> Cfr. ancora B. Constant, *Fragments d'un ouvrage abandonné*, cit., p. 133 («La seconde objection contre l'hérédité de la magistrature c'est l'impossibilité de l'établir par des lois»), e B. Constant, *De l'hérédité de la Pairie*, in B. Constant, *Cours de politique constitutionnelle*, cit., t. I, p. 315: «La Pairie, quand elle existe, peut subsister, et on le voit bien, puisque nous en avons une; mais, si elle n'existait pas, je la soupçonnerais d'être impossible».
- <sup>73</sup> Qui ancora si deve rinviare a M. Barberis, *Benjamin Constant*, cit., specie pp. 192-203.

<sup>74</sup> Cfr. M. C. J. Vile, *Constitutionalism and Separation of Powers*, cit., p. 204: «the work of Constant represents in fact a crucial turning point in institutional theory, a turning away from the old doctrines of mixed government to a new theory of constitutional monarchy [...] The checks and balances of the constitution remained, but they were applied now not as checks between classes, but as checks and balances between the legislative, executive, and judicial branches of government».

<sup>75</sup> B. Constant, *Principes de politique* (1815), cit., p. 13.

<sup>76</sup> B. Fontana, *Benjamin Constant*, trad. it. cit., pp. 59-60. Si tratta rispettivamente dei capitoli intitolati «Des idées de stabilité» e «Des améliorations prématurées», in B. Constant, *Principes de politique* (1806), cit., pp. 403-412, nonché «De l'uniformité» e «Des innova-

tions, des réformes, de l'uniformité et de la stabilité des institutions», in B. Constant, *De l'esprit de conquête et de l'usurpation* (1814), ora in B. Constant, *Cours de politique constitutionnelle*, cit., pp. 170-175 e 264-273.

<sup>77</sup> Cfr. B. Hasselrot, *Introduction* a B. Constant, *Lettres à Bernadotte*, Genève, Droz, 1952, p. XLIV.

<sup>78</sup> L'unico possibile accenno a Burke, nei capitoli indicati da Fontana, potrebbe essere il riferimento alla *prescription* operato *ivi*, p. 264: ma si tratterebbe, come al solito, di un riferimento polemico («j'avais reconnu qu'aucune prescription ne légitimait l'injustice»). Per il resto, Burke non è nominato neppure una volta nei *Fragments d'un ouvrage abandonné*, è nominato una volta nei primi *Principes de politique*, e viene ignorato nell'intero *Cours de politique constitutionnelle*.



# Gaspare Ambrosini e le riforme elettorali dopo la Grande guerra

NICOLA ANTONETTI

## 1. *Un sistema da riformare*

Gaspare Ambrosini è noto come uno dei più attenti analisti della vicenda elettorale che si svolse nel nostro paese dopo la Grande Guerra: innanzi tutto, perché percepì, con la necessaria cautela, le prospettive aperte nel 1919 dall'applicazione della proporzionale per l'elezione della Camera dei deputati e, poi, perché colse le cause del pressoché assoluto snaturamento subito da quel sistema elettorale con l'approvazione della legge Acerbo negli ultimi mesi del 1923<sup>1</sup>.

In realtà, Ambrosini fu anche uno dei pochi giuristi italiani che non solo affrontò con tempestività e competenza l'essenziale problema politico e istituzionale sollevato dalla proporzionale, ma che sviluppò anche un'analisi complessiva della parabola vissuta dal regime parlamentare fino all'avvento del fascismo. Con varie motivazioni, di tipo giuridico e metodologico, infatti, il giovane studioso siciliano arrivò a contestare il diffuso modulo interpretativo delle ragioni che consentirono l'affermazione del fascismo;

modulo che Vittorio Emanuele Orlando esplicitò già nel novembre del 1922 imputando direttamente alla proporzionale «la precipua ragione politica dell'affermazione fascistica e della vittoria di essa»<sup>2</sup>.

Ambrosini non accettò, né allora né nei decenni successivi, il nesso di causa-effetto attribuito all'applicazione della proporzionale per spiegare la crisi che investì l'intero sistema istituzionale, piuttosto articolò la sua indagine sui grandi quesiti costituzionali, con i relativi risvolti politici, che emergevano in tutta l'Europa e riguardavano l'inevitabile trasformazione della forma di governo parlamentare avviata dai più conflittuali rapporti tra le rappresentanze politiche e gli esecutivi. Il giurista, infatti, colse puntualmente i vari contenuti, politico-culturali, ma anche umorali, che alimentarono, in Italia come in altri paesi, il dibattito sull'ampliamento, più o meno generalizzato, dei diritti elettorali.

Si trattava, almeno in parte, di quei contenuti che Max Weber analizzava in *Parlament und Regierung* (pubblicato da Laterza nel

1919 per volontà di Croce<sup>3</sup>) nella prospettiva di una ricostruzione razionale degli assetti democratici dopo la catastrofe bellica che aveva investito la Germania. Del resto, in quella stagione non si poteva sfuggire in alcun modo dalla questione di fondo posta proprio da Weber e, cioè, che: «parlamentarizzazione e democratizzazione non stanno necessariamente in correlazione, bensì spesso in antitesi tra loro»<sup>4</sup>.

Sui problemi relativi alla progressiva trasformazione dei processi decisionali si interrogò tutta la cultura europea, non solo quella giuridica; Ambrosini si preoccupò soprattutto dei modi nei quali alcune non casuali opzioni normative, elettorali e regolamentari, potevano consentire senza traumi l'integrazione politica della società, definendo contestualmente il ruolo parlamentare dei partiti e il loro rapporto fiduciario con il governo.

Peraltro, la riforma parlamentare era considerata da vari studiosi indispensabile per qualsiasi forma di rinnovamento costituzionale; lo stesso Weber aveva ammesso che «per quanto si possa odiare o amare l'istituzione parlamentare, *non* si potrà abolirla»<sup>5</sup>; a sua volta, nel 1921 Ambrosini scriveva che «malgrado i suoi difetti, il Parlamento si appalesa come un'istituzione necessaria, che resisterebbe a qualsiasi rivolgimento costituzionale, che non si concreti nel ritorno all'assolutismo»<sup>6</sup>. Il giurista siciliano era ben consapevole che l'assolutismo d'*ancien régime* era stato già superato con l'applicazione dei principi rappresentativi emersi nella Rivoluzione francese, cioè con l'inaugurarsi di un rapporto almeno formalmente diretto (giuridico prima che politico) tra l'individuo e lo Stato al di fuori delle tradizionali mediazioni dei corpi e degli enti intermedi.

Ma, in quel dopoguerra il problema del regime parlamentare si era enormemente complicato per l'insorgere di molteplici carenze strutturali, vecchie e nuove: dalla dissoluzione dei tradizionali vincoli gerarchici di «coesione sociale» intorno a interessi costituiti (dissoluzione, peraltro, inaspettatamente accentuatasi con l'egualitarismo giuridico introdotto dalla semiuniversalizzazione del voto) fino alla mancanza di prestazioni governative indirizzate e controllate dalla rappresentanza politica; dalla progressiva indistinzione dei ruoli politici e amministrativi fino a quel tendenziale «trapasso di sovranità» dalle istituzioni statali alle organizzazioni sociali che, negli stessi anni, andava denunciando un altro giurista italiano, Giuseppe Capograssi<sup>7</sup>.

La possibilità di una riforma istituzionale in chiave democratica era stata intravista, sia pure con cautela, proprio da Weber quando aveva annotato che era ormai prevedibile l'evoluzione della funzione rappresentativa da semplice espressione del voto delle masse a un più robusto e articolato esercizio politico delle prerogative parlamentari. Si poteva, cioè, transitare, secondo il pensatore tedesco, dalla fase «negativa» del controllo parlamentare (segnata dalla ostilità con il governo e con la burocrazia) ad una fase «positiva» della sua azione di condizionamento, senza escludere una «collaborazione» con il governo, attraverso gli indirizzi politici espressi dai partiti e assunti dalla nuova «responsabilità parlamentare dei capi»<sup>8</sup>.

In sostanza, Weber prospettava quel passaggio verso la razionalizzazione del governo parlamentare<sup>9</sup>, che in Italia – come coglieva bene Ambrosini – si andava svolgendo nel quadro di una precarietà di rapporti non solo tra gli istituti apicali dello Stato, ma anche

tra le organizzazioni della società, partiti e sindacati, e il Parlamento: precarietà che nel 1919 sembrò potesse essere risolta, almeno in parte, con nuovi vincoli giuridici e con la legge elettorale che introduceva la proporzionale.

## 2. *Quale rappresentanza?*

Nel corso delle due uniche legislature (la XXV e la XXVI) nelle quali si adottò la proporzionale, Ambrosini, in una fitta serie di interventi (saggi, conferenze, ecc.), giudicò «vantaggiosa» l'applicazione del nuovo sistema per gli elementi «di ordine e di organizzazione» che esso introduceva sia nella società che nell'ordinamento costituzionale, pur non nascondendo che «sarebbe un'ingenuità pensare che essa [la proporzionale] poteva eliminare tutti i mali del regime parlamentare»<sup>10</sup>.

La competenza sui sistemi di votazione e sui loro effetti derivava ad Ambrosini dal fatto di essersi destreggiato, fin dagli inizi della sua carriera accademica, nelle «zone grigie» del diritto costituzionale<sup>11</sup>; la sua prospettiva per l'esame delle problematiche parlamentari risultò subito alquanto originale tra i giuristi, perché tesa a cogliere, con accentuata sensibilità politica, le connessioni e le interazioni tra i sistemi elettorali e i processi costituzionali, mantenendo ferma la convinzione che le riforme elettorali erano unicamente strumenti flessibili per adeguare norme e soggetti politici ai processi istituzionali e socioeconomici.

Da tale impostazione Ambrosini elaborava un «criterio di relatività» che gli consentiva di svincolare il tema generale della rappresentanza politica da retaggi e limiti

imposti dalla tradizione giuridica italiana e, insieme, di considerare che le riforme elettorali erano, come delle vere e proprie «medicine», da rifiutare o da assumere solo «con criteri contingenti, e non solo per il bene che possono arrecare, ma anche per il male che possono evitare»<sup>12</sup>.

Nell'approccio ai temi della proporzionale e, più in generale, a quello delle rappresentanze parlamentari, Ambrosini muoveva da alcuni punti fermi del contrattualismo liberale nella versione che ne aveva dato il costituzionalismo democratico; quindi, una volta accolto il definitivo svolgersi della formula del «voto-funzione» in quella del «voto-diritto», quale presupposto essenziale per organizzare a livello istituzionale tutte le articolazioni della società<sup>13</sup>, egli respingeva sia l'idea orlandiana della rappresentanza riservata ai «capaci» (perché in tale orizzonte si finiva «per considerare il deputato come il rappresentante di se stesso»), sia la considerazione, derivata da Paul Laband, del corpo elettorale e del Parlamento esclusivamente come «organi diretti dello Stato», da cui derivavano vincoli e attribuzioni<sup>14</sup>.

In questa direzione Ambrosini denunciava gli irrisolti dilemmi dottrinari che impedivano ai giuristi della scuola giuridica nazionale (e non solo a loro) di offrire soluzioni idonee alla più volte denunciata incapacità del diritto pubblico di ridefinire i rapporti tra la società in profonda trasformazione e la tradizionale organizzazione dello Stato.

Già prima del conflitto mondiale, Santi Romano aveva auspicato un complessivo rinnovamento delle istituzioni rappresentative, mantenendo, però, il principio che l'ampiamiento della «volontà popolare» e qualsiasi evoluzione dei sistemi elettorali non

dovevano vulnerare in alcun modo la «funzione unificatrice» dello Stato, cioè la sua assoluta sovranità<sup>15</sup>.

Secondo Ambrosini sulla base del presupposto romaniano non si sarebbe mai giunti a riconoscere il rapporto «politico» che in quel dopoguerra legava inevitabilmente gli elettori agli eletti; per questo non lo soddisfacevano le posizioni di Luigi Rossi, il quale, limitandosi ad indagare la natura del diritto elettorale, riaffermava che la rappresentanza parlamentare non era altro che una «funzione» riconosciuta dallo Stato e svolta per conto di quest'ultimo, senza divenire in alcun modo un «potere» autonomo<sup>16</sup>.

Non risolutiva, peraltro, appariva ad Ambrosini neanche la presa di distanza dalla dogmatica orlandiana operata da Manfredi Siotto Pintor, il quale pure aveva cercato di affermare il nuovo ruolo «sociale e politico» della rappresentanza parlamentare, definendone lo scopo «di mettere in immediato contatto la costituzione dello Stato e quella della società»<sup>17</sup>. Siotto Pintor, però, si fermava ancora alla soglia di quella revisione del concetto di rappresentanza che imponeva il sistema proporzionale: cioè, il cambiamento della «natura stessa della rappresentanza» attraverso l'organizzazione degli elettori nei partiti. Comunque, sia Siotto Pintor che Rossi ribadivano il principio – sul quale in quel dopoguerra Ambrosini concordava – che la rappresentanza politica dovesse esprimere unicamente gli «interessi nazionali» e non quelli frazionali (territoriali e sociali), di cui, invece, da più parti, e con modalità diverse, si chiedeva l'inserimento nel Parlamento nazionale<sup>18</sup>.

Per Ambrosini le soluzioni più accreditate che all'inizio degli anni Venti si profilavano per risolvere le carenze strutturali del-

le istituzioni rappresentative facevano capo a convinzioni dottrinarie e politiche opposte tra loro e, comunque, inidonee a combinare le richieste popolari di una più incisiva partecipazione democratica con la salvaguardia delle regole giusliberali. Il giurista siciliano individuava queste convinzioni predemocratiche o antiliberali sia nel «principio individualistico» che in quello, alternativo, della «rappresentanza degli interessi»: si trattava, a suo avviso, di principi dai quali si sviluppavano progetti di riforma istituzionale che, con o senza l'applicazione della proporzionale, si elidevano tra loro. Da un lato, infatti, sviluppava questa considerazione:

Il principio individualistico atomistico, che, malgrado le mutate condizioni storiche, continuava attraverso al sistema maggioritario e al collegio uninominale a presiedere alla costituzione e al funzionamento del Parlamento, era divenuto anacronistico e portava al dissolvimento della vita politica e alla degenerazione del regime parlamentare. Da ciò: l'assenza di veri programmi nelle lotte politiche ridotte spesso a pure competizioni personali o di campanile, la mancanza di ordine e di senso di responsabilità nel funzionamento della Camera, l'abbassamento della sincerità e del carattere degli elettori e degli eletti, ed il trionfo dell'incompetenza, del personalismo e dell'affarismo nel regime parlamentare in genere<sup>19</sup>.

Da un altro lato, registrava il fatto che:

Una larga corrente dottrinale e politica, che fa capo alla dottrina della rappresentanza professionale e degli interessi, sostiene che il sistema della rappresentanza proporzionale è assolutamente inadeguato a rimediare alle manchevolezze ed ai difetti dell'attuale regime rappresentativo parlamentare, perché non sostituisce all'atomismo disgregatore su cui questo è fondato nessun vero principio di organizzazione e di rappresentanza effettiva degli organismi concreti e vitali che costi-

tuiscono naturalmente la base organica dell'edificio sociale<sup>20</sup>.

A tali dottrine e ai relativi esiti istituzionali, il maggioritario uninominale e la rappresentanza degli interessi, Ambrosini opponeva il principio «associazionistico»: cioè quel principio che prevedeva il superamento della distanza tra gli individui e lo Stato attraverso la mediazione politico-istituzionale dei nuovi partiti «nazionali» e «programmatici» sorti con la proporzionale. Ambrosini rimase fedele a questa idea; anche se alla sua attenzione di analista delle vicende parlamentari, italiane e europee, non sfuggivano le eccessive potenzialità che si attribuivano alla riforma elettorale, nonché alla riforma complessiva dell'assetto bicamerale. In altre parole, gli pareva che il pur necessario rinnovamento istituzionale non bastava per imprimere uno sviluppo decisivo all'ormai irrinunciabile impegno per la modernizzazione politica, sociale ed economica del paese. A suo avviso, in quel preciso momento storico, la proporzionale era l'unica «riforma radicale» per democratizzare il sistema parlamentare senza snaturare i principi dello Stato liberale, ma assieme ad essa doveva avviarsi un più ampio programma di innovazione costituzionale e sociale.

Ambrosini, quindi, riteneva legittima, oltretutto storicamente motivata, la svolta che, sul terreno politico e parlamentare, era stata compiuta dalle grandi organizzazioni di massa (specie da quella cattolica del populismo sturziano e da quella riformista del socialismo turatiano) per dotare i partiti di una più netta configurazione costituzionale; però, proprio sulla considerazione del nuovo ruolo dei partiti si manifestava in modo tangibile la distanza che separava ormai le

sue posizioni da quelle della dominante tradizione giuridica italiana, che continuava a respingere anche l'idea di un possibile frazionamento della sovranità e dell'autorità dello Stato<sup>21</sup>.

In effetti, a quel punto Ambrosini rivelava profonde affinità culturali e metodologiche con il filone minoritario del costituzionalismo estraneo alla scuola orlandiana, dal quale in quel periodo era emerso uno studioso, Carmelo Caristia, il quale si distingueva per le sue analisi in chiave storica dei processi istituzionali e per la ricezione delle nuove categorie politologiche introdotte da Gaetano Mosca. Proprio all'inizio degli anni Dieci, Caristia, discutendo i nuovi profili del costituzionalismo italiano, non aveva esitato a collegare l'estensione del suffragio alla necessità di applicare la proporzionale, intesa come il sistema elettorale più adatto ad integrare nella vita pubblica i partiti, «i quali posseggono sufficienti energie per affermare la propria esistenza»<sup>22</sup>.

Ambrosini e Caristia, però, dopo il conflitto mondiale, analizzarono con sensibilità diversa il denso groviglio di questioni che si era sedimentato in ordine all'urgenza, peraltro manifestatasi in tutt'Europa, di colmare le fratture (*cleavages*) tra le articolazioni sociali e il centro politico-statale. Caristia, pur ribadendo l'opportunità della riforma proporzionale per regolare l'accesso dei partiti nelle istituzioni rappresentative, ravvisava inediti pericoli per l'avvenire: soprattutto quello, denunciato da Moisei Ostrogorski, che poteva derivare all'unità ideale dello Stato dall'azione dei partiti stessi nella redistribuzione delle risorse politiche e istituzionali<sup>23</sup>.

Ambrosini, invece, esprimeva una più netta e motivata fiducia nell'assetto istituzionale che sarebbe emerso dal confronto o

anche dallo scontro parlamentare tra i partiti, specie tra quelli di massa, che, a suo avviso, ormai si ponevano come «organismi che hanno per scopo la difesa di concezioni politiche e di interessi generali» e svolgevano un'opera essenziale per il «progresso democratico» del paese, disciplinando i forti contrasti sociali e depurando da pericolose tendenze corporative gli interessi frazionali<sup>24</sup>.

### 3. *Partiti e Parlamento*

I rinnovati processi interni alle istituzioni rappresentative parevano ad Ambrosini ineluttabili quanto utili per il consolidarsi della democrazia: quindi, il ruolo che i partiti riuscivano ad assumere diveniva essenziale per modificare i modi tradizionali nei quali si svolgeva l'attività legislativa e per trasformare la stessa identità politica del Parlamento. Non a caso, il giurista esaminò con puntiglio le questioni dottrinarie e procedurali sulle quali si appuntavano da decenni le critiche più incisive degli avversari della proporzionale: a iniziare da quelle relative alle difficoltà di costituire maggioranze omogenee e di regolare i rapporti tra i partiti e i gruppi parlamentari<sup>25</sup>.

Ambrosini riconosceva, ovviamente, che la formazione delle maggioranze di governo era divenuta «più laboriosa» che ai tempi del maggioritario, ma la nuova natura «programmatica» assunta dai partiti non poteva che indurli ad accordi e transazioni su «scopi necessari e comuni» di governo e non più su interessi difesi con «criteri personalistici»; in più, la necessaria definizione di un programma comune da parte della maggioranza finiva per impegnare le minoranze non

solo a fissare un programma, organicamente e non occasionalmente, alternativo, ma anche a valutare, secondo le opportunità, una eventuale partecipazione diretta o indiretta alle scelte della maggioranza.

In questo senso, «la tirannia» delle minoranze (sempre paventata dai più acuti analisti politici<sup>26</sup>) poteva trasformarsi nella fisiologica dialettica parlamentare tra forze diverse per definire una «risultante», cioè un'azione di governo, il più ampiamente condivisa; perciò la riforma proporzionale era da considerarsi, al momento, «un ritrovato felice della scienza e dell'arte politica»<sup>27</sup>. Ambrosini, in sostanza, prevedeva che, dopo la riforma, nel governo parlamentare si potesse sviluppare rapidamente un'inedita prassi politica interpretata dai partiti e vincolata da precise procedure.

Non a caso Ambrosini nel nuovo Regolamento della Camera dei deputati, entrato in vigore nel 1920, coglieva essenziali aspetti innovativi sia sul piano formale e giuridico come su quello sostanziale e politico<sup>28</sup>. Il giurista siciliano metteva subito in luce l'omogeneità e la coerenza del Regolamento con il sistema proporzionale: infatti, la divisione della Camera in «gruppi parlamentari» sanciva il ruolo dei partiti nazionali, sorti sulla base di un consenso politico raccolto nel paese; allo stesso modo, la soppressione dei vecchi Uffici con la concomitante elezione da parte di ciascun gruppo, in proporzione alla propria consistenza numerica, delle Commissioni parlamentari specificava il ruolo istituzionale di queste ultime, vincolando ciascun deputato agli orientamenti programmatici del suo partito («come i deputati e i gruppi della Camera rappresentano i partiti politici del Paese, così i membri delle Commissioni rappresentano i gruppi da cui hanno avuto il mandato»): il

tutto serviva a correggere il difetto che si era sedimentato con il sistema elettorale maggioritario, cioè quel rapporto «indifferenziato e amorfo delle masse elettorali e dell'Assemblea»<sup>29</sup>.

Soprattutto, Ambrosini rilevava che con il Regolamento si introducevano nuovi meccanismi *verosimilmente* idonei a mutare nella sostanza i rapporti tra il legislativo e l'esecutivo: infatti, nella tradizione parlamentare italiana, come in quella francese, la nomina dei membri degli Uffici succedeva ad un esame preliminare in Assemblea dei progetti di legge. Viceversa, con l'innovazione regolamentare, la designazione dei membri delle varie Commissioni (a ciascuna delle quali erano affidate specifiche competenze) avveniva subito dopo la costituzione dei gruppi: di conseguenza, per i vincoli che legavano i singoli deputati ai rispettivi partiti, alle Commissioni nello svolgimento dei processi legislativi era di fatto attribuito un più forte «potere di controllo» e, insieme, un inedito «diritto d'iniziativa» sul Governo.

Nella elaborazione di un nuovo modello di governo parlamentare Ambrosini finiva per escludere altre prospettive di riforma della rappresentanza e, insieme, come si dirà più avanti, per ritenere la crisi parlamentare, che si aprì già dopo le elezioni politiche del 1921, come una sorta di fisiologica ma superabile *impasse* istituzionale nei rapporti tra legislativo e esecutivo. Per lo studioso siciliano – che anticipava i giudizi espressi negli anni successivi, sulla scia weberiana, da Mirkiné-Guetzévitch<sup>30</sup> – la razionalizzazione della forma parlamentare non poteva che procedere all'unisono con la riorganizzazione politica della società. Proprio nella società il giurista vedeva svolgersi un processo politico inarrestabile; a suo avviso,

l'«adesione volontaria» degli elettori ai partiti non solo avrebbe spazzato via le antiche, ma riemergenti, modalità di aggregazione in «corporazioni, consorterie e simili»<sup>31</sup>, ma – dato più rilevante – avrebbe reso manifesta la «moderna» separazione tra le rappresentanze degli interessi costituiti e la rappresentanza dei partiti<sup>32</sup>.

Su questo punto, anzi, Ambrosini rimarcava la sua distanza anche dalla concezione «neo-proporzionalista» che interpretava l'applicazione della proporzionale solo come un cambiamento delle procedure elettorali; al contrario, per il giurista siciliano quel sistema

mettendo a base della vita politica e del congegno di formazione della rappresentanza gruppi di elettori organizzati a partiti, conferisce ai deputati la qualità *preminente* di rappresentanti dei rispettivi partiti, e li costringe, pur senza arrivare al mandato imperativo, a mantenere con essi dei vincoli stretti di collaborazione e di dipendenza anche dopo le elezioni<sup>33</sup>.

Nella confusa e irrisolta fase costituente di quel dopoguerra i vari progetti di riforma parlamentare implicavano sempre una verifica dei principi giusliberali della rappresentanza, mettendo in causa, in modo diretto o indiretto, le sorti dello Stato di diritto<sup>34</sup>. L'aver assegnato ai partiti il ruolo di esclusivi protagonisti della vita parlamentare distingueva Ambrosini anche dalle posizioni di quella parte del ceto politico liberale, costituito in prevalenza da "antigiolittiani", che, accettata *bon gré mal gré* la proporzionale, sentiva l'urgenza di delimitarne gli effetti: cioè, proprio il rafforzamento estremo dei partiti. Non a caso, Ambrosini si confrontava con Mosca, il quale continuava ad esprimere decise riserve sugli effetti negativi che derivavano alla libertà degli individui dalla

«forte disciplina» e dalla «dottrina rigida» dei nuovi partiti:

Certo il sistema della valorizzazione dei partiti – scriveva Ambrosini – importa la svalorizzazione degli individui e la limitazione della loro libertà; ma, nonostante ciò, appariva utile adottarlo [il sistema proporzionale] in un momento storico in cui le libertà individuali disorganizzate minacciavano di condurre la società al dissolvimento ed all'anarchia.

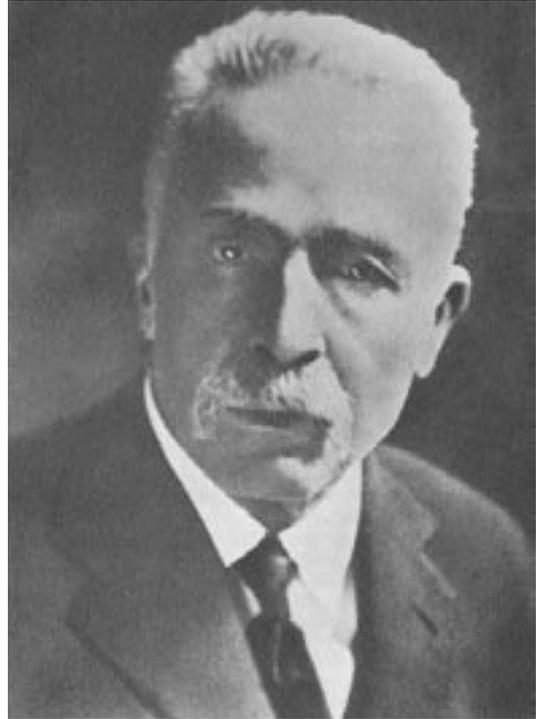
Tale richiamo alla funzione di aggregazione svolta dai partiti serviva per valorizzare il ruolo che ciascuno di essi assumeva nella rappresentanza degli interessi nazionali; e, in tal senso, la contrarietà di Ambrosini (che, come si dirà, non fu di principio) al realizzarsi di una rappresentanza degli interessi, rivelava alcune analogie con il netto rifiuto, espresso in più sedi, da parte dello stesso Mosca ad introdurre il «nemico nella piazza assediata», cioè ad immettere gli interessi costituiti, e in particolare i sindacati, nell'«organo [il Parlamento] che dovrebbe tenerli a freno»<sup>35</sup>.

Proprio sul tema della rappresentanza «organica» Ambrosini articolava le sue argomentazioni non solo contro l'idea di "sindacalizzare" il Parlamento, ma anche contro le prospettive di una complessiva ristrutturazione del sistema bicamerale con l'ingresso nel Senato degli interessi costituiti. Quest'ultima era la posizione espressa da Francesco Ruffini (già ministro durante la Grande guerra del governo d'unità nazionale presieduto da Paolo Boselli), il quale colse con acutezza che la proporzionale era l'unico strumento disponibile per frenare il processo di disgregazione sociale e politica in atto, ma avvertì pure che con la sua applicazione si era «chiuso un ciclo storico» del costituzionalismo liberale<sup>36</sup>.

Per il giurista piemontese, nonché fine studioso di storia civile e religiosa, il problema era divenuto quello di impedire un prevedibile ma incontrollabile trasferimento della sovranità e dei poteri normativi dallo Stato al «popolo» e alle sue organizzazioni: e sicuramente la proporzionale prometteva di offrire alle maggioranze nate dalle decisioni dei partiti una potestà deliberativa pressoché assoluta e svincolata dalle tradizionali limitazioni imposte dai governi di Gabinetto<sup>37</sup>.

Inoltre, una volta accolta la proporzionale, per Ruffini era ancora da sciogliere la distruttiva correlazione stabilitasi nel dopoguerra tra la crisi economica e la crisi costituzionale; correlazione che alimentava tutti i tentativi di creare un «Parlamento sindacale», depotenziando, se non annullando, i principi e i caratteri dello Stato di diritto. Di qui, il tentativo, senza successo, di Ruffini di inventare nuove forme di equilibrio e di controllo interno al Parlamento, riformando in senso parzialmente elettivo il Senato di nomina regia e introducendovi una rappresentanza degli interessi o degli «enti corporativi» per costituire «un sistema collaterale e quasi complementare della rappresentanza politica proporzionale»<sup>38</sup>.

Le analisi di Ruffini e di Ambrosini erano animate dalla medesima preoccupazione che i processi di integrazione sociale e politica in atto non sfociassero in un annullamento dei principi giusliberali della rappresentanza; ciò che, invece, le distingueva era il modo di intendere la funzione che il sistema proporzionale poteva svolgere nella definizione politica, oltretutto istituzionale, della forma di governo parlamentare. Ruffini riteneva ancora indispensabile riservare al ceto dirigente liberale, o almeno a quella quota capace di una conversione democrati-



*Gaetano Mosca*

ca, l'attuazione di un rinnovamento costituzionale compatibile con le esigenze dei tempi. In tal senso, riprendeva direttamente la lezione di Weber sia sul versante della indifferibile riforma dei ruoli parlamentari (con la soppressione dei mandati non elettivi), sia sul versante delle ineliminabili implicazioni tra istituzioni rappresentative e strutture economiche.

In particolare, lo studioso piemontese assumeva il modello «organico» della combinazione tra rappresentanza proporzionale dei partiti e rappresentanza degli interessi, elaborato da tempo in Francia e in Belgio (specie da Charles Benoist e da Adolphe Prins) contro le tendenze «pansidacaliste» teorizzate da Leon Duguit e ampiamente pre-

senti tra i cultori italiani del Parlamento sindacale<sup>39</sup>. In sostanza, per Ruffini con il riequilibrio delle rappresentanze si poteva costituire una forma «organica» di governo parlamentare nella quale era garantito un agevole rapporto fiduciario con l'esecutivo; a suo avviso, invece, tutti gli altri progetti di riforma parlamentare rischiavano di produrre «un regime di coercizione e di disciplina autoritaria», imposta dai partiti stessi o da un esecutivo svincolato dai controlli del legislativo<sup>40</sup>. Non a caso, si deve ricordare, lo stesso Ruffini nel 1926 arrivò a denunciare che con l'avvento del regime fascista si era ormai passati dall'idea di costituire «una rappresentanza organica nello Stato liberale» al tentativo di creare «una rappresen-

tanza organica contro lo Stato liberale» e subalterna al nuovo Capo del governo<sup>41</sup>.

Comunque, la prospettiva avanzata da Ruffini, per la riforma del bicameralismo su base organica, ad Ambrosini sembrava ancora inadeguata per una sostanziale trasformazione in senso democratico della forma di governo parlamentare. Secondo Ambrosini, infatti, una volta acquisita la consapevolezza che con la proporzionale si era concluso un ciclo storico della vicenda costituzionale italiana, non si poteva che tentare di superare attraverso l'opera dei partiti la tradizionale disorganizzazione delle istituzioni rappresentative e dei loro rapporti con l'esecutivo. Il che non significava sollevare obiezioni di principio al fatto che gli «interessi» o le Confederazioni sindacali nazionali conquistassero una rappresentanza parlamentare, occorreva però che tali organizzazioni si predisponessero «a fare transazioni che non sarebbero consentite dai puri criteri di categoria o di classe, ad allargare i propri orizzonti e a smorzare così il proprio particolarismo ed esclusivismo originario»<sup>42</sup>, occorreva, in sostanza, che le istanze sociali dei sindacati, una volta selezionate in base agli interessi nazionali, fossero assunte dai partiti.

#### 4. *Gli effetti della proporzionale*

La ferma preclusione di Ambrosini verso le forme di rappresentanza organica, derivava dal suo modo di intendere nel loro complesso gli effetti (sociali, politici e istituzionali) della proporzionale. Certamente il giurista siciliano condivideva l'obiettivo essenziale attribuito da decenni a quel sistema da un'ampia letteratura di favorire il passaggio dalla democrazia "formale" alla democrazia

"reale"; in più, Ambrosini coglieva nella stessa adozione della proporzionale la possibilità di costituire un'alternativa politica e istituzionale alle varie e forti tendenze verso forme inedite di democrazia diretta, che in quel dopoguerra erano riemerse per risolvere le disfunzioni del regime parlamentare. Il riferimento ad alcuni studiosi, come Ernst Naville e Alfred Naquet, che avevano contribuito a mantenere svincolata la proporzionale dagli indirizzi dell'organicismo<sup>43</sup>, era verosimilmente alla base del modo nel quale Ambrosini vedeva risolvibile sia il problema relativo alla rappresentanza politica della società, sia quello relativo ai rapporti tra la rappresentanza stessa e l'esecutivo.

Nelle analisi giuridiche e storiche Ambrosini, mentre continuava a condannare il «dissolvimento della vita politica» prodotto dal maggioritario, non riteneva che lo strumento elettorale appena applicato in Italia causasse in modo diretto un'inedita proliferazione dei partiti; in tal senso, non si allineava al numero, destinato a crescere negli anni, di coloro che hanno sostenuto gli effetti meccanici della proporzionale nell'incremento del sistema dei partiti. Il giurista, infatti, era convinto che con la riforma del 1919 si rafforzavano i partiti già operanti sul proscenio parlamentare, accentuandone il carattere programmatico, e si consentiva l'accesso istituzionale a quelli che erano già in avanzato stato di formazione nella società<sup>44</sup>. Il che, da un lato, implicava l'avviarsi di una effettiva integrazione delle masse e, dall'altro, induceva i partiti stessi ad articolare i progetti politici di cui erano diretti responsabili e a sostenerli in Parlamento, attraverso l'opera dei rispettivi gruppi e delle varie Commissioni.

Questa prospettiva istituzionale coltivata sul piano teorico finiva per risultare, per

molti versi, analoga a quella espressa nel programma del Partito popolare fondato da Luigi Sturzo, del quale Ambrosini iniziò a cogliere e apprezzare lo sforzo di superare l'organicismo della tradizione cattolica<sup>45</sup>. Se era vero, infatti, che nel programma della formazione sturziana si chiedeva di riformare il Senato di nomina regia in un'assemblea elettiva e rappresentativa delle amministrazioni locali e dei corpi professionali, Sturzo stesso fu uno dei più convinti sostenitori della proporzionale per imporre ai partiti un carattere programmatico che li portasse ad un controllo sull'esecutivo e ad un indirizzo effettivo sul suo operato<sup>46</sup>. Proprio dalla comune interpretazione degli effetti (diretti e indiretti) della proporzionale sulla trasformazione in senso democratico del governo parlamentare, derivò una non casuale convergenza di Ambrosini e Sturzo nel giudizio sulla vicenda che condusse prima, nel luglio del 1921, alle dimissioni di Giolitti e poi al fallimento delle fragili esperienze degli esecutivi presieduti da Bonomi e da Facta, che precedettero e facilitarono l'avvento di Mussolini alla guida del Governo.

È ben noto che Sturzo si oppose con i suoi "veti" sia al ritorno alla presidenza del Consiglio di Giolitti, sia, nel luglio del 1922, alla candidatura di Orlando per la stessa carica<sup>47</sup>. Sull'intera vicenda si sedimentarono subito due opinioni<sup>48</sup>: la prima e più diffusa, fu quella di coloro che parlarono di un vero e proprio *vulnus* inflitto allo Statuto e alla tradizione costituzionale da parte del gruppo dei popolari che rivendicava, a nome della maggioranza parlamentare, il diritto di indicare il nome del presidente del Consiglio; la seconda, avanzata da Sturzo come da Ambrosini, fu quella che interpretava gli eventi come l'effetto di una crisi politica apertasi per un conflitto tra le forze parlamentari e

l'esecutivo nel quadro della trasformazione istituzionale avviata dalla proporzionale.

Ambrosini annotò che la richiesta del Partito popolare non implicava, almeno sul piano teorico, l'automatico indebolimento dell'esecutivo e della figura del presidente del Consiglio; a suo avviso, cioè, non si violavano le norme costituzionali vigenti, si trattava piuttosto «delle prime applicazioni, naturalmente non ancora perfette, del nuovo ordinamento elettorale e parlamentare, risultante dall'adozione della rappresentanza proporzionale e della divisione della Camera in gruppi»<sup>49</sup>. Dal canto suo, Sturzo respinse le accuse di «incostituzionalità» rivolte alle posizioni del PPI e spiegò che la ragione dei suoi veti «era diretta a costituire un governo di collaborazione invece di un governo di Gabinetto, il che trasferiva dal re ai partiti o ai gruppi la designazione del capo di governo»; per lui, quindi, l'opposizione all'investitura di Giolitti e di Orlando aveva il significato di sollecitare la tendenza alla formazione di «coalizioni» tra i partiti della maggioranza, «perché [...] la tendenza suddetta entra come un nuovo coefficiente nella dinamica della costituzione e nella evoluzione realistica degli istituti pubblici»<sup>50</sup>.

La storiografia costituzionale dell'ultimo dopoguerra, stigmatizzando i veti "di principio" pronunciati da Sturzo contro Giolitti, ha sempre ricondotto l'origine dell'opposizione dei popolari alle negative condizioni parlamentari create dalla proporzionale; condizioni che con il sistema maggioritario non si sarebbero mai verificate<sup>51</sup>. In realtà, la scelta della proporzionale si fece, non solo in Italia, per tentare una razionalizzazione dei processi decisionali nel loro sviluppo dalla società alle istituzioni attraverso la mediazione dei partiti; si trattò, comunque, di una scelta preliminare che richiedeva

necessariamente una contestuale riforma degli assetti parlamentari e la revisione complessiva dei rapporti tra il legislativo e l'esecutivo<sup>52</sup>.

Su questi temi si soffermò più volte anche Hans Kelsen, il quale sottolineò che l'inedita funzione integratrice degli interessi generali, assunta tramite la proporzionale dai partiti, implicava che questi ultimi godessero di autonomia parlamentare rispetto agli esecutivi; il che significava, da un lato, il tramonto delle tradizionali maggioranze «occasionalmente» e, dall'altro, «la necessità delle coalizioni di partiti, cioè la necessità per i partiti di far passare in seconda linea le differenze di minor conto che li dividono, per accordarsi sugli interessi di maggiore importanza»<sup>53</sup>.

Con un modulo interpretativo analogo, Capograssi nel 1922 osservò che era da considerarsi ormai superata la possibilità di accorpate una qualsiasi maggioranza per costituire il governo di Gabinetto; con la proporzionale le nuove maggioranze sarebbero dovute emergere da «coalizioni» politiche, ma queste ultime, nel dopoguerra italiano, erano impedito dalla mancata definizione costituzionale dei rapporti con l'esecutivo, che difettava delle necessarie «autorità» e «competenza»<sup>54</sup>.

La denuncia della crisi parlamentare pronunciata da Sturzo si articolò soprattutto sul piano delle argomentazioni politiche e in vari punti coincise con la lettura in chiave giuridica che ne diede Ambrosini. Il segretario del Partito popolare annotò che i grandi sommovimenti sociali di quegli anni finivano per riflettersi in modo improprio sul Parlamento, che, come scrisse, «dovrebbe essere la suprema volontà del paese, è invece lo schermo su cui arriva svisata la proiezione di parte di quel che si agita nella vita nazionale»<sup>55</sup>. Di conseguenza, per Sturzo nella rinnovata

vita parlamentare non si erano spenti «vedute particolari, interessi elettorali, arrivismi ministeriali» e, di fatto, tutte le crisi ministeriali del dopoguerra erano maturate «fuori della Camera dei deputati»<sup>56</sup>.

In sostanza, la proporzionale non aveva prodotto, come pure era legittimo prevedere, la democratizzazione dei processi decisionali, perché, contro le aspettative, i gruppi parlamentari dei partiti non erano riusciti, nella «fase rivoluzionaria» dei primi anni Venti, a coagulare programmi comuni, finendo per soggiacere a quegli interessi costituiti, legittimi e non, che, attraverso gli apparati burocratici e lo stesso esecutivo, continuavano a prevaricare sugli orientamenti della rappresentanza politica.

Ambrosini, per suo conto, colse che si era giunti nel 1922 all'ultimo atto della disputa tra due prospettive costituzionali alternative tra loro: quella aperta dall'adozione della proporzionale, con i suoi inevitabili effetti sulla forma di governo parlamentare, e quella fondata sul modello del governo di Gabinetto che, secondo il postulato elaborato dai giuristi della scuola orlandiana, poteva sussistere solo serbando inalterata una completa autonomia rispetto ai condizionamenti del Parlamento e dei partiti<sup>57</sup>. Secondo il giurista siciliano l'esito prevedibile della disputa era che, mentre i giuristi continuavano a discutere, «il regime democratico [...] rischia di scomparire e di essere sostituito da un regime di dittatura o di governo dei sindacati»<sup>58</sup>.

Ambrosini percepiva, quindi, che le resistenze in atto al rinnovamento parlamentare celavano anche forti incertezze circa il complessivo riassetto in quel dopoguerra dei poteri sociali e istituzionali. Il fatto che non si fosse realizzata una significativa ristrutturazione del sistema parlamentare in senso multipartitico aveva impedito lo stabilirsi,

sulla base di specifici programmi politici, di quel rapporto fiduciario o (secondo la citata ipotesi weberiana) di "collaborazione" con l'esecutivo, che avrebbe legittimato il capo del governo ad assumere il ruolo di garante e di moderatore dei contrasti tra le forze parlamentari.

In altre parole, il tradizionale, e peraltro mai pienamente realizzato, sistema dualistico della forma di governo, nel quale l'equilibrio tra le istituzioni apicali era subordinato alla suprema potestà dello Stato-persona, ancora alla metà degli anni Venti, non pareva lasciare il posto a un sistema nel quale erano definiti i poteri di controllo e di indirizzo del Parlamento sul governo<sup>59</sup>: tale *impasse* costituzionale, secondo Ambrosini, era in gran parte dovuta alla sempre più generalizzata tendenza a riservare ai più svariati interessi sociali un ruolo parlamentare "sovrano" per condizionare direttamente la politica governativa.

Nel 1925 sia Sturzo che Ambrosini tornarono sul tema della forma di governo parlamentare con due scritti di diverso impegno, ma che, in modo sorprendente, avevano lo stesso titolo. Sturzo, in una breve nota, prese visione delle proposte del Gran Consiglio per immettere nel Senato le rappresentanze delle corporazioni economiche e denunciò il dato ormai acquisito che il fascismo stava comprimendo il ruolo del Parlamento, esclu-

dendo i rappresentanti legittimi degli interessi collettivi e nazionali, cioè i partiti<sup>60</sup>.

Ambrosini in un saggio impegnativo esaminò con cura, e comparandole tra loro, esperienze e prospettive italiane ed europee di completa o parziale «sindacalizzazione» delle istituzioni rappresentative, ricavandone una serie di osservazioni critiche sulla «accettabilità del programma sindacale nello Stato moderno»<sup>61</sup>. Il giurista si pronunciò a favore del riconoscimento giuridico dei sindacati (e su questo punto si era impegnato dal 1919 il PPI sturziano), ma fu anche esplicito nel concludere che:

[...] siamo contrarii all'abolizione delle istituzioni rappresentative vigenti ed alla elevazione dei sindacati ad organi politici di formazione del potere sovrano, perché dagli ammaestramenti della storia questo sistema risulta pericoloso per la compagine del potere centrale dello Stato, e comunque meno rispondente all'ordinamento attuale a coordinare le svariate e complesse forze materiali e spirituali della società contemporanea e ad indirizzarle armonicamente verso mete più alte per i destini dei popoli<sup>62</sup>.

Nel 1925, però, era stata ormai avviata una profonda mutazione del governo parlamentare con il venire meno di ogni forma di indipendenza del legislativo dall'esecutivo. Ad Ambrosini, come ad altri studiosi, toccava prendere atto della nuova situazione<sup>63</sup>.

<sup>1</sup> Si veda ora M. Truffelli, *Rappresentanza individuale e rappresentanza degli interessi in Caspare Ambrosini*, in N. Antonetti e U. De Siervo (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 243 ss.

<sup>2</sup> Cfr. V. E. Orlando, *La vittoria del fascismo in Italia*, in «La Nacion» (Buenos Aires), 6 novembre 1922; la citazione è tratta da G. Cianferotti, *Il pensiero di V. E. Orlando e la*

*giuspubblicistica fra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1980, pp. 220-221.

<sup>3</sup> M. Weber, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens (1917-1918)*, tr. it., *Parlamento e governo nel nuovo ordinamento della Germania*, Bari, Laterza, 1919, ora Idem, *Parlamento e governo. Per la critica politica della buro-*

- crazia e del sistema dei partiti, Roma-Bari, Laterza, 1982.
- <sup>4</sup> M. Weber, *Parlamento e governo*, cit., p. 95.
- <sup>5</sup> *Ibidem*, p. 44 (corsivo nel testo).
- <sup>6</sup> G. Ambrosini, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Firenze, La Voce, 1921, ora in Idem, *Scritti scelti*, a cura di F. Teresi, Palermo, Quattrosoli, 2000, p. 30.
- <sup>7</sup> Cfr. G. Capograssi, *La nuova democrazia diretta* (1922), ora in Idem, *Opere*, vol. I, a cura di M. D'Addio e E. Vidal, Milano, Giuffrè, 1959, pp. 485-486.
- <sup>8</sup> Cfr. M. Weber, *Parlamento e governo*, cit., pp. 43-55.
- <sup>9</sup> Si veda, tra gli altri, per lo sviluppo di tale prospettiva weberiana, G. Rebuffa, *Nel crepuscolo della democrazia. Max Weber tra sociologia del diritto e sociologia dello Stato*, Bologna, Il Mulino, 1991, spec. p. 84 ss.
- <sup>10</sup> G. Ambrosini, *La crisi del regime parlamentare e la rappresentanza proporzionale*, Roma, Armani, 1921, p. 9.
- <sup>11</sup> Per un inquadramento degli studi parlamentari di Ambrosini in quel dopoguerra, cfr. F. Lancaster, *Fonti parlamentari e «zone grigie» del diritto costituzionale*, in *Le fonti archivistiche della Camera dei deputati per la storia delle istituzioni*, Roma, Camera dei deputati, 1996, p. 24 ss.
- <sup>12</sup> G. Ambrosini, *La crisi del regime parlamentare e la rappresentanza proporzionale*, cit., p. 9.
- <sup>13</sup> Sui nessi teorici tra prospettive democratiche e tematiche elettorali, si veda ora P. Rosanvallon, *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 1998.
- <sup>14</sup> Cfr. G. Ambrosini, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, cit., p. 54; Ambrosini si riferiva polemicamente al classico studio di P. Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Tübingen, Neudruck, 1911<sup>5</sup>, ora Aalen, Scientia, 1964.
- <sup>15</sup> Cfr. S. Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione», n. 2, 1910, pp. 97-114.
- <sup>16</sup> Cfr. G. Ambrosini, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, cit., p. 54; l'opera citata criticamente da Ambrosini era L. Rossi, *I principi fondamentali della rappresentanza politica*, vol. I, *Il rapporto rappresentativo*, Bologna, Fava e Garagnani, 1894. Le posizioni di quest'ultimo erano di seguito aggiornate in L. Rossi, *Sulla natura giuridica del diritto elettorale politico*, Bologna, Accademia delle Scienze, 1908.
- <sup>17</sup> Cfr. M. Siotto Pintor, *Le riforme del regime elettorale e le dottrine della rappresentanza politica e dell'elettorato nel secolo XX*, Roma, Athenaeum, 1912, p. 106.
- <sup>18</sup> Cfr. G. Ambrosini, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, cit., p. 55.
- <sup>19</sup> *Ibidem*, p. 33.
- <sup>20</sup> *Ibidem*, p. 45.
- <sup>21</sup> Sul giudizio negativo, nonché sulle preoccupazioni, che suscitarono il partito e il nuovo sistema dei partiti dopo l'applicazione della proporzionale in Orlando e negli "orlandiani", cfr. M. Fioravanti, *Costituzione, amministrazione e trasformazione dello Stato*, in A. Schiavone (a cura di), *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, Roma-Bari, Laterza, 1990, pp. 38-40 e Idem, *Le dottrine dello Stato e della costituzione*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma, Donzelli, 1995, p. 412 ss.
- <sup>22</sup> Cfr. C. Caristia, *Per una riforma elettorale. Il suffragio universale, la proporzionale, il voto alle donne* (1910), ora in Idem, *Scritti giuridici storici e politici*, vol. I, *Scritti giuridici*, Milano, Giuffrè, 1955, p. 17. Per la collocazione eccentrica di Caristia nel panorama della cultura giuridica italiana, cfr. F. Lancaster, *Carmelo Caristia e il dibattito sul metodo alle soglie del primo conflitto mondiale*, in «Storia Amministrazione Costituzione», n. 3, 1995, pp. 31-47.
- <sup>23</sup> Cfr. C. Caristia, *La democrazia e la guerra mondiale* (1919), ora in Idem, *Scritti giuridici storici e politici*, cit., vol. II, *Scritti storici e politici*, spec. pp. 476-480.
- <sup>24</sup> G. Ambrosini, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, cit., p. 60 ss.
- <sup>25</sup> Per il dibattito otto-novecentesco sulla proporzionale e per le critiche di fondo che ad essa furono rivolte sia sul versante politico che su quello giuridico, rinvio a N. Antonetti, *Paradigmi politici e riforme elettorali: dal sistema maggioritario uninominale al sistema proporzionale*, in P. L. Balini (a cura di), *Idee di rappresentanza e sistemi elettorali in Italia tra Otto e Novecento*, Venezia, Istituto Veneto di Scienze Lettere e Arti, 1997, p. 343 ss.
- <sup>26</sup> Per esempio, Mosca, che pure nel 1919 votò a favore dell'adozione della proporzionale, si era espresso duramente nel 1912 sui rischi per le maggioranze di governo che comportava la presenza di «minoranze organizzate» in Parlamento: cfr. G. Mosca, *Sulla riforma elettorale politica. Discorso pronunciato alla Camera dei deputati nella tornata del 7 maggio 1912*, ora in Idem, *Ciò che la storia potrebbe insegnare. Scritti di scienza politica*, Milano, Giuffrè, 1958, pp. 356-357.
- <sup>27</sup> G. Ambrosini, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, cit., pp. 51-52.
- <sup>28</sup> *Ibidem*, pp. 56-77.
- <sup>29</sup> *Ibidem*, le citazioni a p. 56 e a p. 69.
- <sup>30</sup> Cfr. B. Mirkiné-Gueztzévitich, *Le parlementarisme et la votation populaire dans les Constitutions d'après-guerre*, in «Revue du droit public», 1, 1930, p. 35 ss.; sul rapporto che si stabilì in Europa tra evoluzioni costituzionali e ruolo dei partiti, cfr. più in generale R. Pelloux, *Les partis politiques dans les constitutions d'après-guerre*, in «Revue du droit public», 2, 1934, p. 238 ss.
- <sup>31</sup> G. Ambrosini, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, cit., p. 36.
- <sup>32</sup> *Ibidem*, p. 49.
- <sup>33</sup> *Ibidem*, pp. 54-55 (corsivo nel testo).
- <sup>34</sup> Cfr. N. Antonetti, *Paradigmi politici e riforme elettorali: dal sistema maggioritario uninominale al sistema proporzionale*, cit., spec. pp. 369-382.
- <sup>35</sup> G. Mosca, *Il problema sindacale* (1925), ora in Idem, *Par-*

- titi e sindacati nella crisi del regime parlamentare. Bari, Laterza, 1949, p. 321.
- <sup>36</sup> Cfr. F. Ruffini, *Sull'indirizzo di risposta al discorso della Corona (8 dicembre 1919)*, ora in Idem, *Discorsi parlamentari, con Introduzione di G. Spadolini e F. Margiotta Broglio*, Roma, Senato della Repubblica, 1986, pp. 237-240. Una dotta panoramica storica e dottrinarica sulla proporzionale fu quella presentata dallo stesso Ruffini nella sua prolusione svolta il 24 novembre 1919 per l'inaugurazione dell'anno accademico della R. Università di Torino e poi pubblicata in F. Ruffini, *Guerra e riforme costituzionali. Suffragio universale, elezione proporzionale, rappresentanza organica*, Torino, Paravia, 1920. L'analisi puntuale del progetto di riforma del Senato di Ruffini in G. Ambrosini, *La rappresentanza degli interessi e il voto obbligatorio (1945)*, ora in *Scritti scelti*, cit., pp. 96-100.
- <sup>37</sup> Cfr. F. Ruffini, *Guerra e riforme costituzionali*, cit., p. 45.
- <sup>38</sup> Cfr. F. Ruffini, *Sull'indirizzo di risposta al discorso della Corona*, cit., p. 240. Per il progetto di riforma del Senato presentato nell'estate del 1919 da Ruffini e da Emanuele Greppi per conto della Commissione senatoriale presieduta da Tommaso Tittoni, rinvio a N. Antonetti, *Gli invalidi della costituzione. Il Senato del Regno 1848-1924*, Roma-Bari, Laterza, 1992, pp. 230-237.
- <sup>39</sup> Riferimenti puntuali sia a Weber come a Benoist e a Prins sono ampiamente presenti anche in F. Ruffini, *Relazione della Commissione di studio sulla riforma del Senato (30 giugno 1919)*, ora in Idem, *Discorsi parlamentari*, cit., p. 355 ss. Per la diffusione dei progetti, alternativi tra loro, di Benoist e Prins e quelli di Duguit nei vari movimenti sindacali e politici di quel dopoguerra, mi sia permesso rinviare ancora al mio *Gli invalidi della costituzione*, cit., spec. p. 209 ss.
- <sup>40</sup> F. Ruffini, *Relazione della Commissione di studio sulla riforma del Senato*, cit., p. 243.
- <sup>41</sup> Cfr. F. Ruffini, *Diritti di libertà*, Torino, Gobetti, 1926, riedito a cura di P. Calamandrei nel 1946 a Firenze dalla Nuova Italia, da cui si citano p. 13 ss.
- <sup>42</sup> G. Ambrosini, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, cit., p. 49.
- <sup>43</sup> Per i particolari usi della proporzionale, anche in senso non organicistico, nel dibattito in area francese, cfr. P. Rosanvallon, *Le peuple introuvable*, cit., p. 137 ss.
- <sup>44</sup> Ambrosini non ritiene che la proporzionale da sola avesse un effetto moltiplicatore sul numero dei partiti, contrariamente a quanto prospettato nelle "leggi" relative agli effetti dei sistemi elettorali da M. Duverger, *I partiti politici (1951)*, tr. it., Milano, Comunità, 1961; tali leggi per la loro rigidità e per la mancanza di riscontri storici di ampiezza sufficiente sono da tempo, come noto, sottoposte a rilievi critici da parte di G. Sartori, *Elementi di teoria politica*, Bologna, Il Mulino, 1987, pp. 311-344.
- <sup>45</sup> Si veda G. Ambrosini, *La rappresentanza degli interessi e il voto obbligatorio*, cit., p. 101 ss.
- <sup>46</sup> Per i progetti sturziani di riforma della rappresentanza politica rinvio a N. Antonetti, *Sturzo, i popolari e le riforme istituzionali del primo dopoguerra*, Premessa di G. De Rosa, Brescia, Morcelliana, 1988.
- <sup>47</sup> Cfr. in proposito, tra gli altri, l'importante studio di D. Veneruso, *La vigilia del fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1968, pp. 11-126.
- <sup>48</sup> Per un'attenta ricostruzione del dibattito dell'epoca sul problema si veda ora G. Orsina, *L'organizzazione politica delle Camere della proporzionale (1920-1924)*, in F. Grassi Orsini e G. Quagliariello (a cura di), *Il partito politico dalla Grande Guerra al fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 397 ss.
- <sup>49</sup> Cfr. G. Ambrosini, *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, in «Rivista di diritto pubblico», 14, 1922, p. 188 ss. L'interpretazione di Ambrosini sulla non corrispondenza, almeno in linea teorica, della richiesta di designazione del leader dell'esecutivo con l'indebolimento costituzionale della figura e del ruolo del presidente del Consiglio, è stata accolta dalla più attenta storiografia istituzionale: cfr. E. Rotelli, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*, Milano, Giuffrè, 1972, pp. 285-286.
- <sup>50</sup> Cfr. L. Sturzo, *Il veto a Curzon e il veto a Giolitti (1923)*, ora in Idem, *Il Partito Popolare Italiano*, vol. II, Bologna, Zanichelli, 1956, pp. 144-145.
- <sup>51</sup> Cfr. per tutti, F. A. Hermens, *La democrazia rappresentativa (1964)*, tr. it., Firenze, Vallecchi, 1968, pp. 597-598.
- <sup>52</sup> Per un accurato esame delle funzioni e degli effetti della proporzionale anche per i rapporti tra il legislativo e l'esecutivo, si veda F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forme di governo*, Bologna, Il Mulino, 1981. Una recente analisi dei tentativi di razionalizzazione parlamentare nei primi decenni del secolo in S. Ceccanti, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 7-62.
- <sup>53</sup> H. Kelsen, *La democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1984, pp. 171-172.
- <sup>54</sup> Cfr. G. Capograssi, *La nuova democrazia diretta*, cit., p. 565.
- <sup>55</sup> L. Sturzo, *Parlamento e politica (1921)*, ora in Idem, *Il Partito Popolare Italiano*, vol. II, cit., p. 167.
- <sup>56</sup> L. Sturzo, *Rivoluzione e ricostruzione (1922)*, ora in Idem, *Il Partito Popolare Italiano*, vol. I, cit., pp. 277-278.
- <sup>57</sup> Sulle posizioni di diffidenza, se non di aperta contrarietà, espresse dai giuristi della scuola orlandiana verso i partiti e verso i loro poteri di controllo e d'indirizzo sul governo, cfr. F. Tessitore, *Crisi e trasformazione dello Stato. Ricerche sul pensiero giuspubblicistico italiano fra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1988<sup>3</sup>, pp. 120-132 e M. Fioravanti, *Costituzione, amministrazione e trasformazione dello Stato*, cit.
- <sup>58</sup> Cfr. G. Ambrosini, *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, cit., p. 188.
- <sup>59</sup> Sulla diversificazione nella forma di governo parlamen-

tare del sistema dualistico da quello monistico rimangono esemplari le considerazioni di C. Mortati, *Le forme di governo*, Padova, Cedam, 1973, pp. 145-155.

<sup>60</sup> Cfr. L. Sturzo, *Sindacati, consigli tecnici e parlamento politico* (1925), ora in Idem, *Il Partito Popolare Italiano*, vol. III, Bologna, Zanichelli, 1956, p. 332.

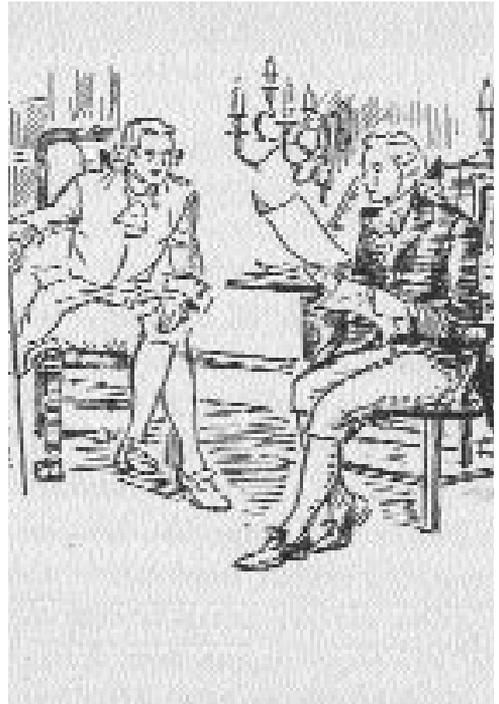
<sup>61</sup> G. Ambrosini, *Sindacati, Consigli tecnici e Parlamento poli-*

*tico*, Roma, ARE, 1925, p. 150.

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 167.

<sup>63</sup> Per lo sviluppo della riflessione di Ambrosini sugli assetti parlamentari rinvio a N. Antonetti, *Dottrine politiche e cultura giuridica alla Costituente. Sturzo e Ambrosini di fronte al problema del bicameralismo*, in Ambrosini e Sturzo, *La nascita delle Regioni*, cit., p. 105 ss.

Virtute e conoscenza





# Un itinerario di Storia costituzionale tra le pagine dell'*Enciclopedia del diritto* (1958-1992)

FEDERICO LUCARINI

Nel 1890, pubblicando in volume le sue lezioni di *Diritto costituzionale*, Giorgio Arcoleo esprimeva il convincimento che la costituzione fosse «insieme un sistema e una storia» e che, di conseguenza, la materia da lui impartita «non solo si collega[sse] alle discipline giuridiche e politiche, ma anche alle sociali». Tali portati metodologici – condivisi, peraltro, da una schiera notevole di giuristi e tradotti in programma soltanto parzialmente a causa dell'imporsi del ben altrimenti articolato e organizzato progetto di costruzione di una scienza «pura» del diritto pubblico perseguito da Vittorio Emanuele Orlando – si riproponevano, certo mutati e aggiornati nell'indirizzo, all'indomani della seconda guerra mondiale e della messa in discussione del progetto e della scuola che lo studioso siciliano continuava per molti versi ad incarnare nell'ambito giuspubblicistico.

In tal senso, un'occasione importante per fotografare – lungo un itinerario protrattosi per oltre tre decenni, dal 1958 al 1992 – la situazione di partenza e le sue successive evoluzioni, è quella rappresentata dall'*Enci-*

*clopedia del diritto* pubblicata dall'editore Giuffrè. Si tratta di una vicenda scandita dal duplice ritmo di una storia, per così dire, esterna (numero e profilo dei promotori e dei vari collaboratori, con dati e notizie che forniscono, a chi sappia interrogarli, anche un'idea sui probabili e potenziali destinatari dell'opera) e di una interna, impressa nelle topografie dei volumi, in un gioco inclusivo ed esclusivo di lemmi che permette, con ragionevole presunzione, di apprezzare il diffondersi, il mutare e l'aggiornarsi tanto di un progetto culturale quanto e, forse, soprattutto di una *communis opinio* che si è inteso affermare tramite i quarantacinque volumi del repertorio.

Rispetto a simili, molteplici suggestioni di ricerca, ciò che qui propongo non costituisce (come attestano, del resto, le sue stesse dimensioni) una rassegna esaustiva, ma semmai – anche in consonanza con i motivi informatori della rubrica appena inaugurata – soltanto un insieme di note di lettura su alcune voci dell'*Enciclopedia del diritto* che mi sembrano segnalare efficacemente le

variegate modalità contenutistiche e formali con le quali è stato di volta in volta declinato il rapporto storia/costituzione di cui si diceva all'inizio.

Resta solo da precisare, in merito alle valutazioni che hanno guidato la scelta, come queste siano state dettate da criteri funzionali, di cui l'ipotetico lettore può tenere conto, riunendo i singoli contributi in due gruppi: l'uno (Carlo Ghisalberti, Leopoldo Elia, Antonio Marongiu e Maurizio Fioravanti) risponde all'esigenza di individuare binomi chiave, come quelli, per l'appunto, di governo-Parlamento e Stato-costituzione; l'altro (Guglielmo Negri e Paolo Biscaretti di Ruffia) mira a considerare nel loro giusto rilievo alcuni strumenti e istituti, tentando di affrancarli dal peso di una tradizione eccessivamente legata ai profili tecnico-formali. Con la speranza che il percorso iniziato su queste colonne rappresenti lo stimolo per un dibattito che – tranne la considerevole ma anche unica eccezione della ricerca sull'*Enciclopedia giuridica italiana*, promossa da Aldo Mazzacane e Pierangelo Schiera nella seconda metà degli anni Ottanta e apparsa nel 1990-1991 – non ha finora trovato altre rilevanti occasioni di riflessione.

### *Due Camere: perché?*

Guglielmo Negri apre la voce *Bicameralismo* distinguendo tre diverse accezioni dell'istituto camerale per ciò che attiene all'inquadramento teorico e alle sue differenti applicazioni storiche. In primo luogo, ricorda il caso nel quale talune competenze, in particolare quelle legislative, sono state attribuite a due assemblee con una struttura poggiante sul bicameralismo e una distinzione

piuttosto netta rispetto all'unicameralismo e al multicameralismo. A ben vedere, di quest'ultimo non riscontriamo più traccia alcuna nei regimi contemporanei e in effetti esso ha goduto di una certa risonanza in un unico caso, ovvero nella costituzione francese del Consolato (1799), la quale prevedeva un sistema quadricamerale con i compiti, rispettivamente, «di redigere i progetti di legge (*Conseil d'Etat*), di discuterli senza votarli (*Tribunat*), di votarli senza discussione (*Corps législatif*), di sottoporli, una volta approvati, al sindacato di legittimità costituzionale (*Sénat*)».

Molto importante, dal punto di vista qualitativo, appare l'esistenza di due diverse tipologie di bicameralismo: l'uno in senso proprio, l'altro più attenuato. Per la prima fattispecie vengono chiamati in causa Costantino Mortati e le sue fortunate *Istituzioni di diritto pubblico* (1958, 5<sup>a</sup> ed.), nelle quali il giurista calabrese individua due assemblee operanti su un piano di assoluta parità e che, pur essendo organi separati e autonomi, debbono assicurare allo Stato un convergente consenso sulle differenti materie (p. 345). La forma attenuata si riscontra, invece, allorché la posizione delle due Camere non è paritaria e la piena capacità legislativa compete ad una sola, mentre alla seconda viene conferito un mero potere consultivo o particolari funzioni esecutive e/o giurisdizionali. Comunque – e l'autore cita qui i *Principi di diritto costituzionale generale* (1945) di Santi Romano – «è una precisa esigenza del bicameralismo che le due assemblee non costituiscano un duplicato e, quindi, si differenzino più o meno fondamentalmente, così da potersi integrare l'una con l'altra» (*ibidem*).

In relazione alla diversità dei poteri e delle funzioni legislative sono previste varie

ipotesi, che Negri elenca in modo conciso: materia finanziaria e tributaria; poteri di emendamento; facoltà di ritardare l'iter legislativo; funzioni ispettive; diritto d'interrogazione e d'interpellanza. E altre ancora. A tale proposito l'autore osserva che si avrebbe un'effettiva alterazione del bicameralismo – in senso multicamerale o unicamerale – nel caso in cui, oltre alle due assemblee, si costituisse, quale vero e proprio terzo organo del Parlamento, l'assemblea comune delle due Camere, sottraendo a entrambe varie competenze. E rimanda ai lavori della Commissione dei Settantacinque (incaricata di elaborare il progetto di costituzione nel nostro paese), la quale arrivò a profilare l'idea, poi abbandonata, di un'Assemblea nazionale formata dall'unione delle due Camere, prevista da molte carte straniere, per la formazione di organi costituzionali: elezione del Capo dello Stato; incriminazione ed eventuale giudizio a carico dello stesso o di ministri e altre circostanze ancora.

Per quanto in maniera assai sintetica, Negri rende ragione, oltre che dei problemi in precedenza affrontati – e che qui abbiamo appena sfiorato – anche di una nutrita casistica derivante dall'opzione in favore del sistema bicamerale. Di primo acchito sembrerebbe trattarsi di argomenti e questioni tecniche comprensibili solo da specialisti ma, al contrario egli, servendosi di uno stile lineare, ci dota delle chiavi con le quali penetrare in una materia di non immediata ricezione, arma il lettore di strumenti che si rivelano guide efficaci nell'economia complessiva della ricerca, per seguire percorsi non sempre agevoli ma, appunto, decifrabili allorché si sia in possesso delle conoscenze preliminari. «I principali argomenti che i sostenitori del bicameralismo adducono in

difesa dell'istituto si basano principalmente sull'osservazione che il sistema bicamerale consentirebbe il raggiungimento di alcuni fini, fondamentali nello Stato moderno» e che attengono al progressivo miglioramento del meccanismo legislativo; al controllo tendenzialmente più sistematico della volontà popolare; all'uniformità dell'indirizzo politico generale; all'avviamento di un regolare e per ciò saldo meccanismo di equilibri, con una conseguente influenza stabilizzatrice che rinsalderebbe la solidità dell'esecutivo (p. 347).

Ciò detto l'autore passa a una disamina storica del tema, di cui ci conduce a osservare gli sviluppi costituzionali, i successivi approdi, i progressi e le regressioni all'interno di un percorso tutt'altro che lineare, quanto, invece, contrassegnato da lotte, irto di ostacoli e di difficoltà. Gli inizi li ritroviamo in Inghilterra e possiamo senz'altro affermare che tale origine fu determinata da un fatto e non fu, invece, il risultato di una dottrina più o meno astratta. Al di là della Manica – e Negri ricorre ancora al testo di Santi Romano – «l'esistenza di due Camere non è stata preordinata e, a stretto rigore, nemmeno voluta: esse sono sorte inavvertitamente e, se non casualmente, per un processo storico graduale e lento dovuto a circostanze del tutto particolari» (p. 348). Per rapidi passaggi viene ricostruita la vicenda del bicameralismo britannico a partire dal cosiddetto Parlamento modello, riunitosi a Londra nel 1295 e che accoglieva nel proprio seno tre *stati* o *classi*: i grandi feudatari (*laici* ed *ecclesiastici*), i rappresentanti delle Contee (*cavalieri*) e dei Borghi (*borghesi*), oltre ai delegati del clero.

Secondo uno svolgimento abbastanza singolare, lo schema triadico originario si venne riducendo a un binomio, attraverso

una polarizzazione caratterizzata dai feudatari, per un verso, i cavalieri e i borghesi per un altro verso. Si imposero dunque, secondo questo processo, due gruppi principali, uno elettivo (i *Commons*), l'altro di nomina regia (i *Lords*). E ne nacquero subito questioni di forte pregnanza e lotte piuttosto aspre: per affermare che la sovranità non appartiene in assoluto al monarca, bensì al «Re in Parlamento»; per ottenere la rivendicazione dei diritti di rappresentanza popolare; per vedere, infine, riconosciuta l'autonomia e la parità delle due Camere. Come abbiamo detto, da allora ai tempi a noi più vicini, la vicenda del bicameralismo si è snodata lungo sentieri spesso accidentati, fino alla soluzione finale del 1911, quando l'approvazione del *Parliament Act* consacrò la supremazia della Camera dei Comuni su quella dei Pari. Caso tipico, dunque, di bicameralismo attenuato che, nel corso del Novecento, ha visto ripetuti tentativi per giungere a un'effettiva parità delle due Camere, a un bicameralismo in senso stretto, nessuno dei quali ha, tuttavia, conseguito qualche effetto.

Il dibattito circa l'utilità "pedagogica" del bicameralismo inglese ha sollevato notevole eco, in particolare in Francia e negli Stati Uniti. Montesquieu riconobbe il valore della separazione delle due Camere cui attribui titoli di rappresentanza differenziati (nobili e popolo), ma pose attenzione quasi esclusiva ai temi del garantismo mentre altri – per fare solo un nome, Cuoco in Italia – contrastarono il bicameralismo in quanto presuntore del bene generale. Sempre per ciò che concerne la Francia, dobbiamo registrare un'alternanza di opinioni in merito, almeno fino alla costituzione del 1946 che introdusse il bicameralismo e a quella del 1958 che lo riconfermò. Negri analizza l'e-

sperienza storica e la realtà attuale di non pochi paesi, a cominciare dagli Stati Uniti, nei quali il bicameralismo, nonostante il parere contrario di Benjamin Franklin, venne adottato già dalla Convenzione di Filadelfia; alla Germania dove, con la costituzione bismarckiana del 1871, si attuò una sostanziale parità fra *Reichstag* e *Bundesrat* e dunque un sistema bicamerale «in senso proprio», che risultò attenuato nella costituzione di Weimar, per diventare, infine, unicamerale in *Laender* come la Baviera, la Turingia, il Wuerttemberg e la Sassonia negli anni precedenti all'instaurazione del regime nazionalsocialista.

Per quanto riguarda, invece, il nostro paese, egli parte dalla costituzione di Bologna del 1796 per risalire alla Carta siciliana del 1812, allo Statuto del Granducato di Toscana del 1848, alla forma attenuata rappresentata dallo Statuto albertino, fino al bicameralismo in senso proprio, rappresentato dalla costituzione repubblicana del 1947. Vicende – quelle italiane – che sembrano compendiare in maniera efficace il giudizio di Negri, secondo il quale non è corretto concludere «con la constatazione di una decadenza o di un tramonto del sistema bicamerale, come qualche autore inesattamente rileva. L'età contemporanea ha dato vita, infatti, a forme di bicameralismo innestate in sistemi statuali diversi e contrari... , sicché le distinzioni scolastiche tra i vari tipi del bicameralismo servono ad un generale orientamento e non certo ad un corretto ed omnicomprensivo strumento di classificazione» (pp. 351-352).

*Costituzionalismo: le radici anglo-americane*

«Nel suo significato più stretto e specifico l'espressione "costituzionalismo" viene impiegata nella letteratura giuspubblicistica recente per indicare le dottrine, le norme e le istituzioni accolte nella maggior parte degli Stati, in cui, a cominciare dagli ultimi anni del sec. XVIII, fu introdotto un governo, appunto detto costituzionale, in contrappeso a quello assoluto, fino a quell'epoca del tutto predominante» (p. 130). Così esordisce Paolo Biscaretti di Ruffia introducendo il lemma *Costituzionalismo* con una nozione ben precisa, di cui tratteggia brevemente contenuti fondanti e «caratteri originari». Quello che egli ci prospetta è un percorso storico univoco e di lungo periodo, che giunge al risultato appena accennato sotto la spinta di rivolgimenti e svolte importanti che hanno avuto luogo in un solo paese: la Gran Bretagna.

Il costituzionalismo moderno trova le proprie basi nella Rivoluzione americana e soprattutto, francese della fine del XVIII secolo che, a loro volta, subiscono un'impronta decisiva dalle istituzioni di governo consolidate in Inghilterra al termine del Seicento, nel vivo della lotta che vede al centro della scena Parlamento e dinastia degli Stuart. Quindi, quello insulare rappresenterebbe a buon diritto un "modello", le cui istituzioni si sono venute consolidando con il tempo e precisando per un'evoluzione lenta e chiara nei suoi vari passaggi, affidata alla consuetudine (il pragmatismo britannico a fronte della tendenza speculativa propria del razionalismo latino e germanico) e alla rilevanza di atti giuridici che – come la *Magna Charta* del 1215, la *Petition of Rights* del 1628, l'*Habeas Corpus* del 1679, il *Bill of Rights* del 1689 – assicurarono le libertà civili più essenziali.

Per questo non si sarebbe mai avvertita la necessità di una costituzione scritta che, invece, diviene pregnante esigenza quando certe aspirazioni di principio presero corpo nel vecchio e nel nuovo mondo. Se si è trattato, per l'Inghilterra, di un *iter* storico confluito nel costituzionalismo della fine del XVII secolo, è innegabile come prima venga qualcosa che è esattamente compendiabile nei movimenti, nelle lotte, nelle conquiste realizzate in quel paese durante il Medioevo, a cominciare proprio dalla concessione della *Magna Charta*.

Naturalmente questa lettura unilaterale, che vede nell'Inghilterra origine, sviluppo e definizione ultima del costituzionalismo – anche se Biscaretti non può disconoscere alla Francia rivoluzionaria l'introduzione dei diritti fondamentali, la divisione dei poteri e l'affermazione della sovranità nazionale – ha trovato e trova oppositori e per tutti, in Italia, ricordiamo Antonio Marongiu (autore della voce *Parlamento* della stessa *Enciclopedia*). Essendosi ancorato a tale assunto e servendosene quale chiave di lettura tendenzialmente universale, l'autore scandaglia paesi e epoche storiche che gli paiono comunque avere un debito di filiazione nei confronti di tale paradigma, anche quando impetuosi processi di sviluppo che vedono protagonisti paesi *late comers* (Giappone e Cina su tutti) e una modernizzazione lenta, controversa e forse costantemente a rischio (America Latina e Africa), ma pur sempre avanzante – tanto più quando la voce è stata scritta – ne modificano «sempre più sostanzialmente» le linee strutturali.

Da segnalare, infine, una bibliografia piuttosto essenziale, in cui spiccano la classica opera di Charles Mc Ilwain sul *Costituzionalismo antico e moderno* (1956) e la monumentale monografia di Carl J. Frie-

drieh, *Governo costituzionale e democrazia* (1950), lavori fondamentali e al medesimo tempo funzionali ad una conferma dell'*imprimatur* anglo-americano e in particolare della posizione-guida dell'Inghilterra.

*Costituzione: antecedenti di lunga durata, anzi lunghissima*

Il titolo della voce *Costituzione*, dovuta a Carlo Ghisalberti reca, tra parentesi, la dizione *Premesse storiche*, la quale, in questo caso, più che nel senso univoco di ciò che sta prima rispetto a un punto d'approdo successivo, può semmai rappresentare – questa è l'impressione – un inizio, un passato divenuto reticolo paradigmatico attraverso il quale prende corpo e forma ciò che ha sviluppo a cominciare da un'origine ben individuata nel passato. Preferiamo adoperare il termine *impressione* poiché, pur delineando sotto l'aspetto dottrinario l'esordio delle istituzioni umane, l'autore finisce per registrare l'inevitabile sovrapporsi ad esso di una storia che lo intride e vi lascia, molto ben visibili, tracce che egli rileva e sottolinea, sia pure in un'ottica che risente, in numerosi passaggi, di un rapporto quasi meccanico tra causa ed effetto.

Forse proprio per questo, per un impianto più teorico che storico (anche se, ovviamente, la storia c'è) lo stile di Ghisalberti, per solito agile e scorrevole, si fa, nel presente lavoro, più faticoso, denso e complesso, di non immediata presa, molto concettoso, ma non per questo involuto o ridondante. La costituzione è, per lui, la rappresentazione della *polis*, «ordinata secondo l'idea del giusto e dell'etico, e, al tempo stesso, il fine supremo dell'attività statale» (p. 133.).

Siamo ad Aristotele e, infatti, l'autore esordisce affermando che se il concetto di costituzione, da un punto di vista meramente giuridico è, nella storia, un fatto assai recente, ciò non toglie che già nell'epoca classica fosse alquanto precisa «la distinzione e per ciò stesso, la definizione di quelle norme che, avendo un'importanza e una posizione maggiore nella graduatoria delle fonti del diritto, sulle altre avevano carattere di preminenza» (p. 133). Il che significava un'identificazione del *corpo* e dell'*anima* dell'intero assetto dello Stato con il quale, nel mondo classico, l'idea costituzionale veniva, per non pochi aspetti, a coincidere.

Ciò premesso, quel che segue costituisce una semplice deroga rispetto al nucleo originario, una serie di continui e reiterati *dérpages*, quasi che la storia delle istituzioni fosse quindi proseguita a compartimenti stagni, non soltanto poco comunicanti tra loro, ma, soprattutto – e tra le righe cogliamo, per questa sorta di presunto *Ablenkung*, un malcelato disappunto dell'autore – non riconducibili alla loro remota e idealizzata origine.

Già nel periodo romano il concetto di costituzione appariva strettamente ancorato alla realtà effettuale, alla concretezza nella quale la storia trova il proprio svolgimento e, non a caso, i "dottori" potevano parlare di *rem constituere* ed è da qui, caso mai, che può derivare – a nostro avviso – la concezione moderna che intende la costituzione come attività volta alla formazione dell'ordinamento. Si tratta del concetto che in età repubblicana, per iniziativa di Cicerone, identifica nel «popolo» la fonte del potere e della legge (p. 134). Non è impossibile cogliere in tale visione un elemento giusnaturalistico: lo Stato definito come *societas*, ovvero quale ente fondato su un contratto,

in cui l'esistenza dei soli titolari di ogni potestà sulla *res publica* assurge ad elemento essenziale.

Ma la sostanza del costituzionalismo romano, la *libertas*, la *societas* come fondamento del potere, viene negata dall'assolutismo non solo del periodo aureo, imperiale di Roma, ma soprattutto del basso Impero, che ha creato una struttura aristocratica, la quale, nel corso dei secoli, è divenuta il postulato di ogni ordinamento autocratico. Vi è da rilevare che un richiamo alla *libertas* repubblicana lo ritroviamo in Agostino e Lattanzio, per non dire dello stesso Tacito, che esalta la «libertà» dei popoli germanici; posizioni, tutte, che anticipano non pochi elementi giusnaturalistici della patristica, la quale rimarca la volontà collettiva che si organizza secondo un vincolo giuridico e le concezioni pattiste precorritrici del moderno contrattualismo, in particolare dell'universo giuridico germanico nel quale, peraltro (si pensi soprattutto ai regimi romano-barbarici), il problema della definizione terminologica del nuovo ordine viene risolto abbastanza agevolmente e cioè considerando coincidenti, come configurazione del potere politico, i termini di *Regnum*, *Imperium*, *Constitutio*. Dunque, due realtà, due principi, due pratiche. Da un lato la *libertas*, il popolo della *res publica*, il giusnaturalismo della patristica; dall'altro lato l'assolutismo incarnato da Giustiniano, che dal basso Impero si scontrano e sono destinati vieppiù a scontrarsi (pp. 134-135).

Con il Medioevo si torna ad Aristotele, ma i vari pensatori, adottando una prassi terminologica ambigua, finiscono – secondo l'autore – per fare eccessive concessioni al dottrinarismo, privo, talvolta, di solidi riferimenti alla concreta realtà storica. Vi era però, nel mondo medievale, una norma fon-

damentale che regolava i rapporti tra l'autorità sovrana e i sudditi e precisamente i frequenti richiami alla *lex terrae*: diritti e privilegi dei vassalli venivano bilanciati dalle controprestazioni e obbligazioni verso il monarca, un elemento in cui si rinvenivano le radici del contrattualismo inglese, che trova la sua più marcata espressione nella *Magna Charta* (p. 135.).

È pur vero che quest'ultima non fu una costituzione scritta, ma se l'idea di governo costituzionale nacque e si consolidò come risultato della lotta tra fautori della libertà e sostenitori dell'assolutismo, non c'è dubbio che la tradizione britannica si pone *tout court* quale pilastro della stessa tradizione costituzionale. Tuttavia, anche tale punto d'approdo ha dei precedenti che possiamo situare, ancora una volta, nel giusnaturalismo di origine cristiana, soprattutto per ciò che concerne il valore della persona come fondamento del potere su criteri razionali e universali, all'interno di una società retta a partire da regole pattizie e, poggiate, di conseguenza, su un accordo risalente tra le rispettive componenti.

Rilevante appare – sottolinea Ghisalberti – il ruolo di Agostino nel sostenere che il potere emana da Dio e che quindi esso ha, come fine, l'aderenza ai dettami della fede. Da qui l'idea della supremazia ma anche delle prerogative assolute del pontefice, in urto con l'altrettanto assolutistico potere del re. Giusnaturalismo e contrattualismo non indicano dottrine coincidenti, ma, certo, entrambe muovono dall'affermarsi della persona, mentre nelle loro conclusioni pervengono a risultati divergenti: l'uno si annulla nel potere pressoché illimitato del papa, l'altro dà luogo ad un ordinamento nel quale la persona, portatrice di una sua autonoma libertà-volontà, in quell'ordine politico si inserisce

per meglio tutelare i suoi interessi e per non vederli negletti e calpestati da un potere sciolto da qualsiasi vincolo. Esiste, per ciò stesso, un diritto naturale dei singoli a partecipare alla sovranità, diritto che poi verrà sancito come irrevocabile, delimitando piuttosto rigidamente anche la sfera d'ingerenza dei governanti, fino a giungere alla codificazione del diritto pubblico a tutela dell'individuo e dell'intero corpo sociale.

La Rivoluzione americana, ma soprattutto quella francese, rendono possibile l'apparire delle prime costituzioni scritte, la tripartizione dei poteri, l'avvento di un nuovo soggetto politico borghese, la diversa organizzazione dello Stato, l'affermazione di un potere costituente quale base permanente della legittimità degli ordinamenti. Esse abbattano in Europa i regimi assolutistici, a favore dei quali niente potranno le varie reazioni (Burke, De Maistre, Cuoco) contro il preteso dottrinarismo non solo giacobino, tra loro diverse e differentemente motivate.

Saranno, al contrario, gli appartenenti a quella che Ghisalberti richiama come «la più avanzata dottrina politica e costituzionalistica dell'Ottocento» e che la storiografia ha – non soltanto in Italia – iniziato a studiare solo recentemente (si pensi alla figura di Pellegrino Rossi e al suo liberalismo moderato e realista), a vedere nella «lotta per la costituzione» dopo il 1815 la via più efficiente per la conquista della libertà politica (p. 138).

*Governo: tra decisione politica e frantumazione partitica*

Leggendo il lungo saggio dedicato da Leopoldo Elia al *Governo (forme di)*, scopriamo subito che in esso confluiscono una molte-

plicità di fattori, una pluralità di temi che si richiamano a concetti in stretta corrispondenza ed altri tra loro più lontani, almeno sul terreno parallelo della ricostruzione storica. Il problema principe è quanto e che cosa passi dall'uno all'altro di tali aspetti. Già questo ci dice quanto ardua sia la materia trattata, densa e pregnante sia sotto il profilo dei richiami alle vicende del passato anche recente, sia, e ancor di più alla dottrina, anzi alle dottrine che sulla materia sono state elaborate e tutt'ora si confrontano.

Tuttavia, le difficoltà di comprensione sono temperate dal fatto che l'indagine si esplica per tipi generali, con il fine principale di poter meglio accertare la forma di governo accolta nella costituzione dell'Italia repubblicana. In questo senso lo stile, il «linguaggio» prescelto (inteso qui in senso ben più lato di lessico) asseconda in maniera appropriata lo sforzo del lettore. Non c'è dubbio che vi sia anche, e non poteva essere diversamente, il ricorso a strumenti tecnici e specialistici, ma proprio quello stile lineare e asciutto, ci aiuta a penetrare e comprendere i vari passaggi di una trattazione che muove – su questo l'autore appare addirittura categorico – da un intento duplice quanto ambizioso: coniugare la funzione conoscitiva con quella prescrittiva, utilizzare la prima ai fini della seconda.

Assai funzionali all'intelligenza del saggio sono le numerose note a piè di pagina, alcune di semplice indicazione bibliografica, molte altre di ulteriore approfondimento ed esplicative dei concetti di volta in volta evocati. L'*incipit* del lavoro sta nel quesito che Elia si pone circa gli aspetti giuridicamente rilevanti ai fini di una tipizzazione delle «forme di governo» capace di delimitare l'argomento in maniera più puntuale rispetto alle distinzioni tradizionali. Il che

non significa ignorare – semmai il contrario – le strette connessioni esistenti tra forme di governo e forme di Stato, soprattutto quando lo spartiacque passa tra sistemi democratici costituzionali pluralistici e sistemi diversi (di tipo totalitario), caso nel quale la forma-Stato ingloba estesamente quella di governo, relegandola ad un ruolo assai marginale.

Si può, pertanto, dire che l'individuazione delle varie forme di Stato assume un rilievo marcato, perché stabilisce l'indice di utilità della comparazione tra forme di governo differenti (p. 635). Solo per la necessità di una comprensione che potremmo definire «di scuola» – tiene a precisare Elia – può servire una distinzione procedurale dei due piani, pur sapendo che la sostanza della questione è in realtà difficilmente separabile. Bisogna, allora, riaffermare che la forma di governo riveste un carattere strumentale rispetto alla forma di Stato anche in presenza di istituzioni democratiche e, parimenti, dobbiamo rilevare come un cattivo funzionamento della forma di governo metterebbe a rischio la sopravvivenza della forma di Stato, soprattutto in tempi nei quali l'intervento dei poteri pubblici nella sfera sociale ed economica è divenuto così intenso per cui il venir meno di un efficace «governare» – allorché ci si affida alla supplezza di forze che agiscono nella società civile – può divenire pericoloso.

I riferimenti più consistenti l'autore li trae dalle forme di governo dello Stato democratico, tanto per il profondo interesse che hanno suscitato e suscitano ancora oggi negli studi sociologici e di scienza della politica, quanto perché consentono un approccio meno tortuoso alla descrizione dell'assetto repubblicano in Italia come si era venuto configurando all'epoca in cui l'au-

tore scrive, ma anche – e qui risiede in parte la sua attualità – ai giorni nostri.

È questo uno dei motivi che lo inducono a sgomberare immediatamente il terreno rispetto a posizioni come quelle rappresentate in maniera sintetica da Massimo Severo Giannini (p. 637), il quale, fin dal 1950, ha sostenuto l'impossibilità di qualificare come parlamentare la forma di governo vigente nei principali Stati democratici contemporanei, sottolineando, piuttosto, i forti punti di continuità di tale formula organizzativa con il sistema statale predemocratico di natura oligarchica («stato monoclasse borghese contrapposto allo stato pluriclasse contemporaneo»).

Nei confronti di Giannini Elia muove due tipi di obiezioni: a) il salto tra oligarchia e democrazia «vale più come indicazione di tendenza che come evento compiuto»; vi è, appunto, una tendenza alla democrazia, non all'imposizione di un concetto così nitido e chiaro da poter divenire evento effettuale altrettanto corposo e monolitico; b) «è quanto meno dubbio che l'attuale pluralismo... si lasci ridurre a schemi classisti». Vi è, caso mai, da sottolineare come non sia più possibile prescindere dal contesto partitico, nel quale si iscrivono ormai stabilmente le formule organizzative dei rapporti tra esecutivo e legislativo. Il che significa che le modalità di governo dello Stato democratico contemporaneo – può anche non piacere ma è così – non possono più essere classificate né studiate ignorando o sminuendo il sistema dei partiti e questo, esplicitato oppure no, rappresenta in ogni caso un presupposto irrinunciabile per comprendere davvero la concreta applicazione delle norme costituzionali (p. 638).

Sebbene ci paia che – rispetto a quanto sostenuto da Giannini – Elia paghi in questo

passaggio cruciale un tributo forse troppo elevato ad una lettura omogeneizzante, le valutazioni che egli esprime sul ruolo delle forze politiche testimoniano fino a che punto egli sia consapevole dell'insufficienza di un criterio distintivo basato sul «mero rapporto tra gli organi costituzionali». Non c'è dubbio che i partiti sono sempre stati considerati elemento essenziale dei governi rappresentativi di tipo parlamentare, ma la materia – afferma l'autore con una certa *vis* polemica – è stata ritenuta di competenza del sociologo e del politologo, non del giurista il quale, per la sua specifica formazione professionale, ha rivelato forti remore ad assumere distinzioni elaborate in altri settori scientifici.

Una volta accertato il nesso funzionale dei partiti con la dinamica delle forme di governo (come sostiene anche Vezio Crisafulli, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, 1969) non è possibile arrestarsi dinanzi a preoccupazioni di astratto concettualismo; non persuade, infatti, l'obiezione circa la possibilità di sottoporre a norme il numero dei partiti o la loro consistenza organizzativa. D'altra parte, nessuno, o quasi, rifiuta di accettare che uno degli elementi per classificare le forme statuali possa consistere nella presenza di uno o più partiti. Non si vede, dunque, perché le loro varie specie non possano qualificare le forme di governo da un punto di vista giuridico.

Che conclusione trarne? Quella di Elia è netta. «Si potrebbe dire che, di conseguenza, le norme sulla forma di governo... sono a fattispecie aperta... e cioè suscettibili di essere qualificate dal sistema dei partiti e integrate dalle regole convenzionali che ad esso fanno capo» (p. 640). Il criterio che di solito viene assunto per distinguere le forme di governo dello Stato democratico «classi-

co» si rifà al grado di separazione dei poteri e, in merito, possono darsi numerose e differenti situazioni. In realtà, il ricorso alla separazione dei poteri – che pure Elia ribadisce come *conditio sine qua non* – può risultare equivoco e fuorviante, poiché gli aspetti funzionali (soprattutto la partecipazione all'indirizzo politico) possono oscurarsi, quando, addirittura, la demarcazione tra potere legislativo ed esecutivo, non arriva a deformare l'esatta visione della forma di governo.

Tutto ciò vuol dire che la tradizionale distinzione dei poteri è troppo «ambiziosa» e deve essere senz'altro ridimensionata: non messa da parte, ma considerata come una componente importante all'interno di una strumentazione distintiva più raffinata e complessa rispetto al passato.

L'autore entra nel merito delle forme di governo parlamentare solo quando la titolarità del potere esecutivo è concepita come emanazione permanente delle attribuzioni legislative. Ma deve, quell'esecutivo, essere assunto nel senso pregnante in cui esso ci è stato tramandato a partire dall'epoca della monarchia costituzionale, così da impedire che la titolarità di questo potere si risolva in un dato subalterno e cioè in agente esecutivo di chi vi è preposto. Da qui conseguono una serie di questioni che meriterebbero di essere enumerate e rese esplicite nei loro significati, cosa che in questa sede non è, purtroppo, possibile.

Le diverse varianti elencate dipendono, in genere, dal grado di democratizzazione dell'intero sistema, un «sistema-schema» (le varie forme di governo precedentemente enumerate) con le seguenti caratteristiche: disponibilità alle dislocazioni del potere d'indirizzo politico; adattabilità ai differenti sistemi di partito; apertura a regole conven-

zionali di grande momento nell'ottica di un funzionamento tendenzialmente equilibrato del rapporto esecutivo-legislativo.

Elia riporta, a questo proposito, obiezioni mosse in riferimento alle esperienze di altri paesi (assai specifiche e circoscritte, per la verità) e risponde ribadendo lo schema base in virtù del quale – anche se poco si può dire circa modo e misura della partecipazione al potere di indirizzo da parte dell'esecutivo, del legislativo e delle forze politiche organizzate – è però sufficiente, ai fini conoscitivi, operare distinzioni preliminari, suscettibili di essere declinate in termini quasi lineari: «dove il Governo è emanazione permanente del Parlamento, è necessario che vi sia rapporto di fiducia: ma non sempre l'esistenza del rapporto di fiducia comporta che il Governo sia emanazione del Parlamento» (p. 644). In tal senso egli richiama in particolare il «caso» francese della Quinta Repubblica, ma ciò non toglie nulla all'alternativa di fondo: «o il Governo è emanazione, proiezione e strumento del Capo dello Stato... o è emanazione, derivazione e *partner* del Parlamento». *Tertium non datur*.

Ritornando alla funzione dei partiti, la trattazione distingue il multipartitismo «moderato», che sancisce la stabilità e la funzionalità del sistema e il pluralismo partitico «estremo», che inficia l'una e rende impercorribile l'altra. Elia dedica spazio alla seconda ipotesi, che si presenta nei termini di un problema assai articolato ad analizzarsi in tutti i sottotipi che l'esperienza storica offre alla nostra attenzione. In genere, si guarda alla Repubblica di Weimar, alle vicende francesi della Terza (in particolare il periodo 1920-1940) e Quarta Repubblica e alla Repubblica italiana con specifico riferimento al periodo post-degasperiano. Situazioni, tutte, caratterizzate da alcuni minimi

comuni denominatori: instabilità ministeriale; relativa inefficienza della cooperazione parlamento-governo; insufficienza democratica; mancata adeguamento della forma di governo alla forma di Stato; eccesso, talora, di «mediatizzazione»; *leaders* che giocano la loro partita disinvoltamente, liberi da mandati elettorali.

L'autore insiste sul fatto che l'aspetto negativo non è dato tanto dal numero dei partiti, quanto dalla loro incapacità a mantenere accordi di coalizione, dalla loro volontà di porre all'interno di essa veti e controveti o dalla cosiddetta *conventio ad escludendum* a causa della quale uno o più partiti sono considerati, per pregiudizio ideologico, inutilizzabili ai fini di una coalizione, con tutte le nefaste conseguenze che ne discendono. E alla fine, se per Elia l'opinione su tale tipo di realtà non è univocamente negativa, resta pur sempre la sua convinzione circa l'esito dubbio della maggior parte di questo genere di esperienze.

Per quanto riguarda le vicende politiche italiane durante il periodo 1953-1969 Elia vi riscontra – sulla scia di Giuseppe Maranini, peraltro ricordato solo nella bibliografia conclusiva – tutti gli elementi appena descritti del pluripartitismo esasperato e non manca di stigmatizzare le pecche gravi della Democrazia Cristiana, partito di salda maggioranza relativa che, anziché dimostrarsi capace di «tenere» le coalizioni, si suddivideva, al proprio interno, in correnti e sottocorrenti.

Le ultime pagine si snodano attorno alla forma di governo presidenziale e il settore di indagine privilegiato sono gli Stati Uniti, dove campeggia centrale il ruolo della presidenza, da cui si diramano gli indirizzi politici che certo, poi, dovranno fare i conti con gli umori del Congresso, a sua volta influen-

zato da molteplici fattori: il presidente americano «deve conquistarsi di volta in volta (si direbbe giorno per giorno) i mezzi parlamentari per attuare la sua politica» (p. 663). Quale codicillo del governo presidenziale Elia considera, in maniera succinta, quello misto presidenziale-parlamentare, una forma nella quale il capo dell'esecutivo eletto dal popolo è anche il capo effettivo e riconosciuto della maggioranza parlamentare. L'esempio da manuale è quello della Francia gollista dal 1958 al 1962, allorché si poté assistere ad una concentrazione di funzioni proprie del presidente degli Stati Uniti e del *premier* britannico.

Il lavoro si chiude con una nota di sapore prettamente metodologico che accogliamo volentieri. Non esiste un *modello* delle forme di governo, pena la caduta in un ideologismo impotente: ogni singola realtà statale va considerata caso per caso, *hic et nunc*. È infatti lecito affermare (ed eravamo nel 1970!) che «oggi la forma di governo parlamentare non si presenta più come la forma di governo ideale». E dal fallimento, più o meno dichiarato, di una formula nasce la spinta a cercare soluzioni diverse che, sotto involucri parzialmente differenti, finirebbe comunque per convergere verso l'elezione diretta del capo dell'esecutivo. Problema presente e pressante nell'attualità italiana (leaderismo, populismo, decadenza del ruolo parlamentare) e che l'autore – anche senza evocare il *Tiranno senza volto* efficacemente scolpito solo pochi anni prima da Maranini – accompagna con un appello ad evitare che «il tentativo di approdare alle coste dell'America del Nord possa fallire e ci si ritrovi, invece, in un porto sudamericano» (p. 672).

#### *Parlamento: i siti della rappresentanza*

Nella voce dedicata al *Parlamento (storia)*, Antonio Marongiu esordisce con un'affermazione di principio che, in verità, ricorre in non pochi collaboratori dell'*Enciclopedia del diritto*, ma che qui è formulata in termini piuttosto asciutti e perentori. Si tratta di un richiamo alla prudenza, per non incorrere nell'errore di voler ritrovare, ad ogni costo, in circoscritti àmbiti e periodi storici del passato, la conferma di presunte certezze presenti, la giustificazione di quel che è in ciò che fu. Egli respinge, dunque, ogni e qualsiasi soluzione predeterminata, come quella di Montesquieu, per intenderci, il quale nell'*Esprit des lois* fa risalire le origini dell'istituto parlamentare alle assemblee che i popoli germanici tenevano nelle loro foreste al tempo delle prime invasioni barbariche dell'Occidente.

Non è che l'autore non sappia o non voglia riconoscere i tempi, i modi, le forme dalle quali ha preso avvio quell'oggetto che chiamiamo Parlamento; semmai egli – in coerenza con l'assunto iniziale – preferisce seguirlo, passo per passo e attraverso le molteplici metamorfosi, fino alla definizione di senso che gli attribuiamo oggi. Attenzione, dunque, all'alea duplice dello schematismo teorizzante e della storia adoperata unicamente per uno scopo immediato e contingente, suscettibile di ingabbiare in una ricostruzione tendenzialmente omogeneizzante realtà alquanto varie e differenti.

Abbiamo detto del giudizio su Montesquieu ma, su tale medesima linea, soprattutto nel corso del XIX secolo, quando l'istituzione parlamentare conosce i primi, consistenti successi, il tono polemico di Marongiu – forte delle ricerche distribuite in un arco temporale risalente addirittura a mez-

zo seolo fa – assume per bersaglio i numerosi studiosi che, riandando a presunte antiche origini, hanno preteso di individuare nella storia del proprio paese, il momento iniziale di quella istituzione. «Ha preso, però, soprattutto piede l'idea di un Inghilterra "madre dei Parlamenti" già dal XII secolo» e – insiste, l'autore – si sono date, purtroppo, non poche ricostruzioni di sicuro non scientifiche, rispondenti a mere esigenze agiografiche, che con il rigore della ricerca non hanno mai avuto niente a che fare: spesso si tratta di manifestazioni del passato ad uso e consumo del presente.

Nella ricostruzione di tale processo mitopoietico si staglia la figura dell'inglese William Stubbs che, scrivendo verso la metà dell'Ottocento, fa del popolo inglese il soggetto storico che avrebbe ricevuto (ma da chi?) la missione di instaurare nel mondo il regime parlamentare, il che equivarrebbe ad inficiare di pregiudizi l'intera indagine sull'argomento.

Al contrario, per quanto è stato possibile appurare circa il significato del vocabolo, esso non può farsi risalire più addietro del tardo XI secolo. Utilizzando strumenti euristici e chiavi ermeneutiche incrociate, Marongiu ripercorre i luoghi storici e letterari di quelle parole: dalla versione francese nella *Chanson de Roland* – risalente appunto a quell'epoca – a un documento di Papa Urbano II che nel 1089 impiega il termine per invitare gli abitanti di Velletri a «presentare alla rassegna il loro contingente militare» (p. 725), fino ad alcuni documenti lucchesi e genovesi con pressoché analogo contenuto.

E con quale conclusione? Che in origine la parola si rivelava assolutamente priva di qualsiasi accezione tecnica; era, molto semplicemente, un luogo (*colloquium, curia, par-*

*lamentum* erano vocaboli quasi interscambiabili) dove, incontrandosi – in occasione di certe ricorrenze o durante i Consigli regi nei quali il sovrano rendeva giustizia ai sudditi –, si discuteva, si scambiavano informazioni e, qualora fosse necessario, si adottavano anche delle decisioni, senza però le valenze, neppure esteriori, di un corpo organizzato.

Il che vale a maggior ragione anche al di là della Manica, dove, intorno alla metà del XIII secolo, si ebbero più volte parlamenti dei dignitari del regno, ai quali il sovrano si rivolgeva per chiedere finanziamenti che, qualora accordati, comportavano per la Corona, condizioni piuttosto onerose, come testimoniano le celebri Provisioni di Oxford.

Tuttavia, «il potere del re, sedente col suo Consiglio, e con i suoi baroni, ecclesiastici e laici, era uno e solo, illimitato e incondizionato, quali che fossero i fini o il nome delle loro riunioni» (p. 727). Il problema, in sostanza, non è nominalistico, non rispecchia un astratto profilo semantico, giacché Marongiu si propone – e in buona parte riesce – di stabilire a quale titolo l'intervento alle assemblee significasse partecipazione ad una decisione collegiale, attorno a quali concreti interessi i singoli si organizzassero in gruppi, «stati», «ordini» competenti e capaci di deliberare nei confronti dell'autorità regia.

Una chiara e netta distinzione tra le assemblee meramente consultive e quelle con facoltà deliberativa dei tempi più recenti è quella avanzata, al termine dell'Ottocento, dal francese Alphonse Callery. Nello stesso torno di tempo altri, come Léon Cadier, consideravano caratteristica saliente delle nuove assemblee non soltanto le funzioni deliberative ma anche il principio di rappresentanza, una posizione efficacemente

riassunta dal belga Emile Lousse che, nel 1935, individuò le assemblee di «stati» come organi politici composti di rappresentanti degli Ordini politicamente privilegiati che agiscono in nome dei rispettivi interessi e di quelli del Principe (p. 730).

Operando una prima sintesi, Marongiu conclude su questo punto definendo con il termine di Preparlamenti i Consigli del Re, i corpi meramente consultivi, multitudinari ma non unitari e Parlamenti le assemblee rappresentative collegialmente deliberanti. Le cose non cambiano quando situazioni simili, da paese a paese, e da epoca storica ad altre e da maggiore o affievolita posizione del re, hanno assunto denominazioni diverse da quella di Parlamento.

Tuttavia, il metodo prescelto in tale ricerca riporta a tempi più vicini a noi, «ringiovanisce» la data presumibile dell'inizio delle autentiche istituzioni parlamentari di non pochi paesi. Ciascuna di esse denota, in definitiva una via del tutto peculiare, anche se collocabile in un quadro di riferimento più complessivo che è, di volta in volta, il Medioevo, il Cinquecento, il Seicento, il Settecento e il XIX secolo.

Per il Medioevo possiamo parlare, pur con l'avvertenza di esperienze storiche continentali piuttosto variegata, di esistenza di uno Stato (la classica questione posta da Federico Chabod), come sostenuto, ancora di recente, da qualche studioso? L'autore, dal canto suo, fornisce una risposta chiara. Esistono di certo dei poteri, però non si può dire che essi poggino su di un calibrato, voluto equilibrio, cioè quali «realità giuridiche», ma rispondono, piuttosto, a delle dinamiche decise da «realità di fatto», risultano determinati dalle contingenze storico-politiche e se a un equilibrio possiamo fare riferimento, questo è da intendersi non in termini di

regole ricercate, contrattate e finalmente trovate, ma di fasi più o meno precarie e in continua alternanza.

Vi è da dire che durante il Cinquecento quelle dinamiche, pur rese a volte ancora più instabili dall'intrecciarsi delle vicende politiche con i contrasti religiosi, si riveleranno capaci – si pensi all'Inghilterra di Enrico VIII – di assestare stabilmente situazioni di forte tensione. Il secolo XVII risulta, al contrario, scarsamente favorevole alle sorti delle istituzioni parlamentari poiché queste, in molti casi o si attenuano o addirittura si affievoliscono del tutto, fatta eccezione per la Gran Bretagna, dove il Parlamento esce rafforzato dalla lotta che lo oppone alla dinastia degli Stuart. Per il secolo successivo possiamo, invece, parlare di nuovi impulsi, grazie soprattutto al processo storico che condurrà alla proclamazione dell'indipendenza americana – con il progetto di costituzione per la Virginia, redatto nel 1776 – e, immediatamente dopo, alla Rivoluzione francese.

Dense pagine Marongiu dedica alle diverse costituzioni che, a partire dal 1791 arrivano al 1795, ovvero alla costituzione dell'anno III che, nonostante il Direttorio, riesce a conservare, in parte almeno, l'autorità dell'Assemblea Nazionale. E con il regime napoleonico si mantengono, fino ad un certo punto, le conquiste costituzionali della Rivoluzione – come conferma, a proposito del regno di Luigi XVIII, anche Maria Sofia Corciulo, *Le istituzioni parlamentari in Francia. Cento giorni e seconda restaurazione (1815-1816)*, 1979 – con una loro estensione oltre i confini della Francia, attestata dalla stessa costituzione spagnola del 1812, che fa propri i principi monarchico-costituzionale e rappresentativo. E del resto tutta l'Europa conosce, attraverso la prima metà dell'Ottocento, un consolidamento delle costituzioni, aventi il ful-

cro su un Parlamento modernamente inteso nei suoi poteri.

L'autore richiama, in particolare, la costituzione belga del 1831, il *Reform Bill* di sei anni più tardi in Inghilterra – un complesso di provvedimenti che, oltre a modificare la qualità e il numero dei borghi rappresentati alla Camera dei Comuni, produce l'abbassamento del censo e il conseguente, significativo allargamento del suffragio – nonché le diverse costituzioni *octrayées* del 1848.

Riguardo allo Statuto albertino, egli ricorda come esso riconosca quattro organi costituzionali: la Corona, il Senato, la Camera elettiva dei deputati, il Governo del Re (nel senso che le compagini ministeriali vengono nominate da quest'ultimo). Forse troppo ottimisticamente Marongiu osserva che il centro di tutta la vita politica risiede nell'iniziativa della Camera elettiva, di cui l'esecutivo diventerebbe la *longa manus*, finendo per affievolire l'iniziativa regia. Il che può essere parzialmente vero, a patto, tuttavia, che il giudizio sia diluito e riferito a singoli momenti lungo l'arco secolare che si snoda a partire dal 1848.

*Stato: logiche di una struttura forte*

La voce *Stato (storia)* scritta da Maurizio Fioravanti costituisce un vero e proprio saggio, denso, ricco di materiali, di analisi che "costringono" di continuo l'attenzione del lettore, e che, al tempo stesso, vengono sintetizzate e filtrate per essere ricondotte a punti fermi che ne costituiscono la sostanza più profonda: i paradigmi, gli schemi, le teorie. Un lavoro, insomma, di larghissimo respiro (oltre che nella lunghezza, per la

quantità di note che fanno tutt'uno con il testo e la bibliografia sterminata), qualche volta di non pervia lettura, anche per la complessità del periodare e dei frequenti richiami esplicativi, dettati dalla volontà/capacità dell'autore di disporre di volta in volta, con un procedimento selettivo, affermazioni e contenuti che poi si giustappongono in una griglia interpretativa di rara efficacia.

Fioravanti fa precedere il lavoro da una premessa che si rivela di capitale importanza, giacché consente di mettere a fuoco i suoi interessi, gli argomenti che egli intende affrontare e l'approccio che, con taglio problematico, deve inquadrare il tema dello «Stato» o «Stato moderno». L'autore non intende riproporre un'ennesima epitome delle istituzioni giuridiche e politiche dello Stato moderno; non una nuova interpretazione-versione dei mutamenti del nostro continente tra Medioevo ed età moderna; non un costringersi e costringere il lettore in moduli perennemente immutabili, che si muovono sulle stesse lunghezze d'onda e che custodiscono e si tramandano lo stesso materiale secondo un'ottica di progressiva giustificazione storico-dottrinale o, quanto meno, di una storia che assolve se stessa semplicemente perché è e perché ha condotto a certe risultanze.

L'autore preferisce, invece, porsi una domanda basilare: «come abbiamo pensato e secondo quali "paradigmi", il processo di trasformazione politica tra Medioevo ed Età moderna?» (p. 708.). E, come risposta, invita a non applicare, per un giudizio sui modelli statuali trascorsi, i «paradigmi» di razionalità moderni, il che non significa, *a contrario*, l'impossibilità di utilizzare «paradigmi» di ieri per spiegare e interpretare dinamiche odierne. Di più. Se esistono degli schemi in virtù dei quali possiamo ragionare in termi-

ni di «Stato moderno», non è affatto detto che questo debba diventare un modello intoccabile, un soggetto sottratto ai ritmi della storia. Non fosse altro per la semplice ragione che lo «Stato» è esso stesso esito e propulsore di storia, come conferma il fatto che la complicazione degli assetti politico-amministrativi attuali pare ormai essersi imposta rispetto alla linearità di modelli elaborati anche meno di un secolo fa.

Necessità, dunque, di incentrare l'attenzione sulle soluzioni teoriche che sottendono alla complessa problematica dello «Stato moderno», quando ogni presa del giusnaturalismo era ormai venuta meno e questo non poteva più rappresentare la categoria interpretativa della complessità del «moderno» senza, però, che del giusnaturalismo si lascino cadere tutte le componenti teoriche: sovranità dello Stato; rapporto giuridico Stato-sudditi; razionalità e sistematicità del diritto moderno; questione complessiva della certezza del diritto. Occorre muovere da tali elementi per costruzioni ulteriori, creando un quadro teorico che appartiene al nostro tempo.

Partendo da tale dato di fatto, Fioravanti affronta di petto la questione dello «Stato moderno», precisando che tre sono i «paradigmi» che ne definiscono la fisionomia: istituzionalità-razionalità, unità-sovranià, condizione di equilibrio tra concentrazione e partecipazione. Attorno a simili punti cardinali, in tutto il corso del XX secolo, si è orientata la ricerca storiografica, teorico-politica e teorico-giuridica, considerando, di volta in volta, uno solo di questi «paradigmi» o combinandone insieme più di uno. Ciò consente a Fioravanti di individuare «le grandi architetture teoriche che hanno selezionato nell'ultimo secolo le nostre domande sulla questione-Stato» (p. 709).

È unicamente per garantire consequenzialità logica al ragionamento che vengono vagliate partitamene quelle tre architetture, con la continua e ribadita consapevolezza che elementi dell'una si intrecciano con quelli dell'altra, rincorrendosi, sovrapponendosi o scontrandosi di continuo. Ciò crea incertezza, problematicità, perché esattamente l'inesistenza di una netta demarcazione genera la tendenza a considerare le nostre istituzioni perennemente in «crisi», in quanto non sempre combacianti con quei modelli, ma non per questo si può o si deve postulare un'assenza di razionalità rispetto ai primi decenni del secolo appena trascorso, né, d'altra parte, sono destinate a migliori fortune tutte le formulazioni teoriche sull'estinzione dello Stato.

D'altronde lo stesso Fioravanti sostiene – e ci pare conseguente alle premesse enunciate – che i grandi paradigmi della modernità non detengono affatto il monopolio dei valori politici che pretendono di rappresentare. E se ciò va dato per acquisito, ne consegue che non soltanto ha poco senso parlare di «crisi», ma ne ha ancora meno parlare di un nuovo modello cui adattare l'esistenza effettiva delle istituzioni.

Nell'articolo 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 26 agosto 1789 si afferma il principio della legge come norma "obiettiva" che si fa garante rispetto agli abusi e soprusi dell'Antico regime. Alla categoria della "razionalità" si ispira anche il principio dei diritti individuali e al riguardo scrive l'autore: «In modo che potrebbe apparire contraddittorio, il nuovo sistema dei diritti individuali aveva bisogno di una duplice legittimazione che lo rendesse razionale in un duplice senso: quale espressione di una società integralmente nuova, contrapposta alla vecchia fondata sul-

la asistematicità dei privilegi, e quale frutto organico di una storia imperniata proprio sul valore della "ragionevole libertà"» (p. 713). È evidente che porsi il quesito di quali fossero le fonti dei rivoluzionari del 1789 – problema che Fioravanti riprende da Georg Jellinek, giurista tedesco di larga influenza in Europa tra Otto e Novecento – equivaleva ad affrontare il problema frattura-continuità con la società di Antico regime e Jellinek ritrova le tracce di una organizzazione politica nella quale era possibile cogliere il baluginare di fievoli tracce di libertà proprio in quelli che l'illuminismo settecentesco aveva catalogato come i «secoli bui».

Il ragionamento del giuspubblicista tedesco poggia su alcuni punti fermi: ovvero il limitato potere medievale, il primo costituzionalismo inglese, la concreta esperienza delle colonie americane fino alla Dichiarazione dell'89. «All'immagine di una società nuova polemicamente contrapposta a quella vecchia si affianca l'idea di uno sviluppo storico graduale della problematica delle libertà» (p. 714). I costituzionalisti dell'89, nel loro fervore iconoclasta, riducono la «razionalità» dello «Stato moderno» a due esclusivi requisiti: il potere «obiettivo» della legge e i diritti individuali. Si evidenzia qui una lacuna che ben presto verrà colmata. Lo «Stato moderno» non è solo quei due elementi, ma anche l'organizzazione burocratica e amministrativa che troverà la sua più piena espressione nell'età napoleonica. Ed è proprio sul piano dell'amministrazione che – sottolinea Fioravanti – acquista il suo massimo senso l'opera di Max Weber, il quale si serve di una storiografia incentrata ora sull'«antico», ora sul «moderno» per approdare all'espressione quasi epigrafica secondo cui lo Stato occidentale moderno «si pone in forma di "amministrazione

burocratica"» (p. 716).

L'autore descrive, enumerandoli dettagliatamente, gli elementi in presenza dei quali, secondo Weber, è possibile parlare di un'amministrazione burocratica e quindi «moderna», elementi che non rinveniamo affatto nella *Vernunft* esplicitata dai costituenti dell'89. Di primaria importanza risulta, ad esempio, il fattore dell'unificazione territoriale che potrebbe, qualora ne avessimo lo spazio, essere declinato in tanti significati – ciascuno dei quali e tutti insieme – appaiono manifestazione diretta di una razionalità poggiate sul pilastro dell'amministrazione.

Ma non tutti gli studiosi del Novecento si sono riferiti al paradigma weberiano (con i suoi «tipi»), preferendo più spesso collocare al centro del concetto statale le nozioni di unità e sovranità. Ciò non vuol dire che le due prospettive segnino, l'una a fronte dell'altra, un distacco incolmabile, giacché anche in Weber il monopolio del diritto e della politica da parte dello Stato implica un'entità unitaria e sovrana.

A prescindere dall'interpretazione dello studioso tedesco esiste, però, un altro ordine di questioni che attengono anch'esse al binomio modernità e razionalità; esiste, cioè, una declinazione alternativa dello Stato moderno, in virtù della quale «la storia della "modernizzazione" politica coincide con la storia della volontà politica modernizzante: ed in primo piano si stagliano, dunque, le figure dei legislatori costituenti, dei filosofi della politica, dei giuristi teorici dello Stato» (p. 722).

Una prospettiva su cui Fioravanti si difonde con dovizia di riferimenti attingendo, in particolar modo, al panorama della scienza giuridica dell'Ottocento tedesco, in chiave di affermazione di un «effettivo potere

impersonale», lontano dai vincoli medieval-cetuali e, ad un tempo, coagulante attorno a sé tutti i soggetti della moderna politica. Quella stessa scienza giuridica tedesca indaga anche altri possibili usi dello schema personalità-sovrantà dello Stato di cui l'autore rende ragione sintetizzando un argomentare articolato e complesso: «Lo Stato moderno nasce quindi dalla decisione politica di risolvere quel conflitto che era scaturito dalla "crisi" dei poteri medievali e si era inasprito a causa del fattore religioso» (p. 724).

Questo tipo di Stato moderno si presenta con potenzialità funzionali alla risoluzione di non pochi problemi che il saggio descrive e approfondisce: da quello del pluralismo alla politica quale conflitto, all'essere essa frutto artificiale di una volontà e non il prodotto organico di uno sviluppo secolare. Ma anche questo schema è messo in discussione e, al riguardo, Fioravanti utilizza largamente il contributo dello storico austriaco Otto Brunner (la cui influenza si è dispiegata soprattutto in ambito italiano e spagnolo, come ricorda Luigi Blanco in una corposa rassegna comparsa sull'Annale «Storia Amministrazione Costituzione» del 1994) e lo esplicita fino alle ultime conseguenze di una "crisi" attuale della forma-Stato, in un ripensamento dell'esperienza giuridica del Medioevo proprio nel momento, nel quale divengono evidenti i limiti e stridono le contraddizioni della lettura incentrata sulla «modernizzazione politica».

Vi sono, inoltre, autori che tendono a riportare in primo piano il Medioevo politico come scenario sul quale si sono verificati eventi di rilevanza costituzionale ritenuti imprescindibili ai fini della costruzione dello Stato moderno. Non contrapposizione, dunque, di modelli tra Medioevo e modernità, anzi, «ricercare nel Medioevo anche ciò – come il

diritto amministrativo – che lo "Stato moderno" ha ufficialmente dichiarato proprio in via esclusiva» è l'obiettivo che il lavoro e il suo autore si pongono in maniera esplicita:

La peculiarità dell'organizzazione medievale della politica e del diritto rimane indiscussa, ma certamente, per questa via, si creano le condizioni affinché essa non possa essere giocata in chiave di deformante contrapposizione polemica, sia in "negativo" che in "positivo", ma debba invece essere letta, proprio di fronte all'esperienza moderna, sotto il profilo di un confronto critico tra due diverse razionalità politico-giuridiche-amministrative (p. 737).

La terza lettura dello Stato moderno rappresenta uno "schema" legato alle critiche di inizio Novecento a quelle concezioni statualistiche da riferirsi allo Stato-amministrazione di Weber e allo Stato-unità/sovrantà. Il percorso parte dal giurista austriaco Hans Kelsen (p. 738), anche se egli non è il solo a formularla:

prima dello Stato di diritto contemporaneo, prima della tendenza attuale alla diffusione del potere in senso pluralistico ed alla ricerca di accordo tra distinte forze politiche e sociali su base di mediazione contrattuale non c'è alcuna "modernità" intesa come unità, sovranità e compattezza del potere pubblico statale, come netta distribuzione tra pubblico e privato» (*ibidem*).

Il confronto non si pone, dunque, più tra contemporaneità e modernità, con lo scioglimento della prima nella seconda, bensì tra realtà contemporanea dello Stato di diritto, che è in evoluzione dal punto di vista sociale-pluralistico e tradizionale costituzione europea, articolata in senso corporativo-cetuale. Di crisi delle forme politiche contemporanee si può allora parlare unicamente nel senso che sempre "critico" è stato il tentativo di giungere ad un ragionevole

“equilibrio” fra le esigenze dell’unità e della pluralità, della concentrazione e della partecipazione, dell’autorità e della libertà.

Uscendo da contrapposti schematismi – medievale piuttosto che moderno o viceversa – la storia dello Stato è prima di tutto storia di tentativi, storia di strutture, di gruppi e ordinamenti e scorre nel vivo dell’esperienza costituzionale. Tutto quanto si trova al di sopra è storia ideologica come sottolinea Kelsen, ma pure – attraverso di lui – Fioravanti in prima persona. In questa visione vi è un grande interesse per il Medioevo, perché ciò che lo caratterizza non è una struttura monolitica quanto, piuttosto, un equilibrio tra forze antagoniste, il che pone il problema in termini assai diversi rispetto all’impostazione propria dello Stato amministrativo continentale europeo, soprattutto nella versione più accentrata dell’esperienza francese.

Ma va aggiunto che lo Stato-equilibrio, sussunto dalla tradizione costituzionale anglo-americana e lo Stato-progetto di origine continentale europea incarnano modelli ideali, spesso lontani dalla concretezza di una realtà effettiva. Le questioni si ripropongono di volta in volta e oggi in particolare (a oltre dieci anni di distanza dalla stesura della voce) mantengono inalterate le rispettive potenzialità tre linee di ricerca indicate dall’autore, ciascuna densa di profonde implicazioni: rapporto politica-economia, problema di valori politici ai fini collettivi di lungo periodo, questioni dello «Stato di diritto».

*Statuto: «flessibilità» di un’interpretazione accomodante*

La voce dedicata da Paolo Biscaretti di Ruffia allo *Statuto albertino* inizia con un’ampia cartellata storica rivolta agli avvenimenti politi-

ci del biennio 1847-1848 nei diversi Stati italiani e con la rassegna delle varie, ma effimere carte costituzionali che ne derivarono, prima di affrontare genesi e struttura di quella concessa dal monarca sabauda. La conoscenza delle moderne concezioni relative allo Stato e al suo ordinamento fondamentale, imposte dalle Rivoluzioni americana e francese, si era diffusa in Italia tra la fine del XVIII secolo e l’inizio di quello successivo con l’arrivo nel nostro paese delle armate napoleoniche e si ebbe, proprio allora, una ricca fioritura di costituzioni, di stampo repubblicano prima, monarchico poi. Il legittimismo e la Restaurazione, che si imposero con il Congresso di Vienna, finirono per azzerare tale realtà storica, lasciando il posto ad una serie di Stati monarchici di tipo assolutistico e mortificando, quindi, quel vivace clima di rinnovamento civile e politico.

Negli anni immediatamente successivi al 1815 il crescente miglioramento delle condizioni economiche delle popolazioni italiane (p. 982) aveva contribuito ad accrescere la presenza dei differenti ceti borghesi, facendo sì che la loro consistenza e peso specifico si traducessero in sempre più pressanti rivendicazioni di riforme, compresa l’aspirazione alla unità nazionale fra i vari Stati italiani.

L’autore ricorda rapidamente le tesi di Gioberti, il quale auspicava una Confederazione sotto la presidenza del pontefice; o quelle di Cesare Balbo, che propugnava, invece, la presidenza di Carlo Alberto il quale, a partire dall’ottobre del 1847, aveva messo mano ad una serie nutrita di provvedimenti in direzione di un notevole alleggerimento dell’assolutismo, dello Stato di polizia, prendendo anche in considerazione un ormai improcrastinabile miglioramento delle condizioni di esistenza delle classi meno abbienti (*ibidem*).

Un dato, insomma, destinato a catapul-

tare ulteriormente in avanti richieste di trasformazioni più radicali che trovarono espressione nello Stato pontificio, nel Regno delle Due Sicilie e nel Granducato di Toscana, rimanendo fuori, ovviamente, gli Stati governati o influenzati dall'Austria. A questo punto anche Carlo Alberto doveva decidersi a concedere una costituzione di chiara impronta liberale, se davvero intendeva fare del Regno di Sardegna la punta di diamante di un processo di liberalizzazione politica ed economica.

Il Consiglio di Conferenza (equivalente del Consiglio dei Ministri) del 3 febbraio 1848 decise la redazione di una costituzione e già il 4 marzo successivo il re poteva promulgare lo Statuto. Scoppiarono, proprio allora, violenti sommovimenti in tutta Europa e non ne rimase esente l'Italia. Conosciamo bene le vicende di quello che Biscaretti – seguendo in questo buona parte della corrente storiografica – considera un *annus mirabilis*, (e non può essere altrimenti se finiamo per sussumere prima in maniera passiva gli avvenimenti e poi riassumerli nella locuzione finalistica del «decennio preparatorio») uno spartiacque che diede inizio per quanto, allora, con esito sfortunato, al processo di unificazione.

Qualora si tengano in attenta considerazione – come pure suggerisce l'autore – i tormentati passaggi che lo Statuto attraversò dal momento della sua promulgazione fino, al termine della seconda guerra mondiale, deve essersi trattato di una Carta per un verso solidamente strutturata, per altro verso – e non sembri una contraddizione – malleabile e adattabile agli eventi che abbracciano un intero secolo.

In merito ci sentiamo di avanzare un'opinione. Biscaretti sostiene che il sistema delineato dalla «lettera scritta» della Carta

statutaria si basava ancora sulla radicata concezione di un ineliminabile conflitto tra la Corona e il Parlamento (p. 984). Orbene, egli parla sì, ma assai parzialmente e per linee generali dell'evoluzione della carta statutaria, mentre ben poco ci dice circa gli esiti di volta in volta affermatasi e dei nuovi assestamenti cui quelle lotte davano luogo.

Basterebbe, in questa sede, citare eventi di grande impatto sugli equilibri stabiliti dalla Carta: il modo con il quale, durante la primavera del 1915, il paese fu catapultato nella Prima guerra mondiale e quello con cui il sovrano decretò, nel luglio del 1943, la fine del regime fascista; ma, soprattutto, tra queste due date, la legge del dicembre 1925 sulle attribuzioni del Capo del Governo, che eliminava la forma di governo parlamentare affermatasi nella prassi del sessantennio liberale; quelle del dicembre 1928 e gennaio 1929 che creavano il Gran Consiglio del fascismo, alterando di fatto gli equilibri costituzionali fino ad allora vigenti; e, infine, i provvedimenti razziali dell'agosto 1938, che annullavano in pratica l'articolo 24 dello Statuto, che aveva garantito, almeno su un piano formale, l'uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge.

Certo, la voce in questione non poteva e non doveva essere un manuale di storia italiana sotto il profilo costituzionale (esistono in tal senso strumenti specifici, pur con i limiti denotati proprio su queste stesse colonne), ma, ciò che avvertiamo come una mancanza – dato che comunque l'argomento è toccato – è l'assenza di un "punto di vista" dell'autore, non tanto sulla genesi (cui abbiamo accennato) e sulla struttura (cui subito accenneremo) dello Statuto, ma il giudizio su una così lunga vita o, quantomeno, sui passaggi più significativi e più tormentati che l'evoluzione storica della carta ha conosciuto.

Chiusa la parentesi, rileviamo che fino a qui Biscaretti ha tracciato le linee di una storia "esterna" dello Statuto, di una origine correlata agli eventi della contemporaneità e di una visione ampia dal punto di vista geografico (a cominciare dalla Francia e dal Belgio e dalle loro costituzioni del 1830 e del 1831). E lo ha fatto "raccontando", nel senso di uno stile essenziale e di un linguaggio scarno, di una sintesi stretta ma più volte efficace. Quali dunque i nodi strutturali più rilevanti dello Statuto? La religione ufficiale dello Stato è la cattolica, (ma sappiamo le questioni degli anni successivi) con tolleranza degli altri culti; il potere esecutivo appartiene al Re soltanto, Capo dello Stato; quello legislativo, invece, è esercitato congiuntamente dal sovrano e dalle due Camere, l'una, il Senato, di nomina regia e vitalizia, l'altra, la Camera dei deputati, eletta su base censitaria e comunque assai ristretta; le proposte di legge possono venire sia dal Re che dalle Camere; la giustizia è emanata dal Re e amministrata in suo nome; la stampa è libera ma passibile di severe misure censorie quando abbiano a verificarsi particolari contingenze politiche (pp. 984-985).

Questi i punti cardinali che, ad un primo, rapido sguardo ci consentono di inserire la Carta statutaria tra le altre moderne costituzioni liberali di tipo borghese della metà dell'Ottocento. Ma – e l'abbiamo già accennato – sarebbe erroneo assegnare soverchio peso alla lettera scritta la quale, di per sé, farebbe presumere una netta e assoluta prevalenza del potere regio, suffragata in apparenza dalla constatazione che ben ventidue articoli su un totale di ottantaquattro, sono predisposti a salvaguardia delle prerogative regie. Ciò nonostante, già dai primi tempi dell'applicazione, con Cavour presidente del Consiglio, si palesano ele-

menti di quella adattabilità e flessibilità che, notoriamente, sono sottolineate come caratteristiche peculiari di quel documento.

L'autore ritiene necessario, anche ai fini di precisazioni che manifestano tutta la loro importanza per una più chiara comprensione dell'argomento, procedere ad un'esposizione particolareggiata dei principi generali – oltre a quelli già menzionati – della struttura dello Statuto, analizzando separatamente (anche se alla fine *tout se tient*) gli otto temi cui sono riconducibili gli specifici articoli o gruppi di essi: la Corona e il Senato del Regno; la Camera dei deputati, le norme comuni delle due assemblee parlamentari, il governo del Re, l'ordine giudiziario; i diritti e i doveri dei cittadini; le disposizioni generali e transitorie.

Abbiamo già espresso alcune valutazioni circa l'esposizione prescelta da Biscaretti nelle sue manifestazioni esteriori, formali, espressive e, in conclusione, non abbiamo che da ribadire quel giudizio, caso mai ampliandolo per notare come – anche al di là dei limiti di fondo del lavoro – ogni asserzione generale venga seguita dalla ricostruzione di una sequenza informativa di eventi storici anche minuti, che ne danno ragione e le offrono un sostegno di abbastanza concreta consistenza.

#### Bibliografia

- Guglielmo Negri, *Bicameralismo*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1959, vol. V, pp. 345-354.
- Paolo Biscaretti di Ruffia, *Costituzionalismo*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1962, vol. XI, pp. 130-132.

Carlo Ghisalberti, *Costituzione dello Stato (Premessa storica)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1962, vol. XI, pp. 133-139.

Leopoldo Elia, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1970, vol. XIX, pp. 634-675.

Antonio Marongiu, *Parlamento (storia)*, in

*Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1981, vol. XXXI, pp. 724-757.

Maurizio Fioravanti, *Stato (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1990, vol. XLIII, pp. 708-758.

Paolo Biscaretti di Ruffia, *Statuto albertino*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1990, vol. XLIII, pp. 981-998.





# G.K. Chesterton e l'Inghilterra: una «breve storia»

PAOLO ALLEGREZZA

Chesterton rappresenta una figura di intellettuale piuttosto atipica. Autore teatrale, poeta, narratore, critico letterario (fondamentali le sue pagine su Dickens e Browning), giornalista, conferenziere, brillante polemista in grado di intervenire su una serie interminabile di questioni quali il divorzio, l'eugenetica, la Chiesa, il capitalismo, la famiglia, la Grande guerra, la birra, l'arte, gli ebrei, il socialismo, il vegetarianismo.

È un intellettuale schierato, incline a misurarsi con la polemica pubblica, sempre disposto ad uscire dai limiti per lui piuttosto angusti delle belle lettere. In politica ebbe convinzioni radicate che lo portarono a schierarsi con passione, sfidando spesso il senso comune. Così descriverà le sue scelte giovanili nell'*Autobiografia*:

Mi chiamai socialista perché l'unica alternativa all'essere socialista era il non essere socialista. E non essere socialista era cosa semplicemente spaventevole. Voleva dire essere uno *snob* dalla testa piccina e dal ghigno beffardo, che borbottava sui prezzi e sulle classi lavoratrici; oppure voleva dire essere un darwinista ammuffito, e sostenere che il

più debole dovesse aver la peggio. Ma nel cuore ero un socialista riluttante. Accettai la cosa maggiore come minor male – od anche come minor bene [...] Tutti i miei istinti mi dicevano che non potevo staccarmi completamente dal patriottismo: né allora né in qualsiasi periodo più tardi provai simpatia per ciò che veniva comunemente designato con il nome di pacifismo.

«Apparteneva» – come ha acutamente osservato Pietro Citati su «La Repubblica» – «ad un'epoca frivolistissima, nella quale gli scrittori ostentavano la loro incompetenza a proposito di qualsiasi argomento. Polemizzava, discuteva, litigava, diceva testardamente di no. Affermava le cose più ingiuste e semplicistiche su Schopenhauer, Nietzsche, Ibsen, Shaw, Oscar Wilde. Nessuno era più dogmatico, fanatico e fazioso di lui».

In Italia Chesterton è conosciuto, soprattutto, come autore di romanzi e racconti da *L'uomo che fu giovedì*, a *Il Napoleone di Notting Hill*, o per *I racconti di Padre Brown*. Molto meno per la multiforme attività di saggista politico e di costume. Ma è occupandoci di due libri poco noti, *Breve storia d'Inghilterra*

(1917) e *Autobiografia* (1936), che lo scopriamo osservatore appassionato del sistema politico-costituzionale del suo paese, descritto con il medesimo approccio stilistico dalle sue prove narrative.

Nella prima opera troviamo una ricostruzione che potremmo definire "a tesi" della storia inglese dalle origini al primo conflitto mondiale; nella seconda, una brillante carrellata politica lungo l'intenso periodo che va dalla crisi anglo-boera del 1895 all'avvento in Europa di fascismo e nazismo. È tra le pieghe di queste opere, lungo quel suo incidere torrenziale pieno di divagazioni, aforismi, battute, mosso da una lucida ed irrefrenabile euforia verbale che il brillante romanziere assume le vesti dell'osservatore sapido ma severo del sistema politico inglese.

Lo troviamo, secondo l'estesa ricostruzione che anni dopo ne farà nell'*Autobiografia*, nelle vesti di giornalista sulle colonne di un battagliero quotidiano liberale, l'«Eye-Witness», che ebbe il merito di portare alla luce – grazie in primo luogo agli articoli pubblicati dal fratello Cecil – uno dei più gravi scandali di corruzione politica fino allora avvenuti in Inghilterra.

Ministri del governo liberale avevano accettato dalla Società Marconi azioni in cambio di un prevedibile trattamento di favore nella concessione di un importante appalto pubblico. Il tutto dopo aver a lungo negato, anche nel corso di un dibattito in Parlamento, ogni responsabilità in merito; avendo, anzi, accusato il giornale sul quale scrivevano i Chesterton di essere ispirato da oscuri interessi affaristici.

Non fu risparmiata da parte della stampa filo-governativa neanche l'accusa di antisemitismo, essendo il titolare della Marconi, Godfrey Isacs, di religione ebraica. La verità fu, infine, rivelata dai medesimi ministri al

giornale francese «Le Matin», sulle colonne del quale ammisero di aver ricevuto azioni da parte di una filiale americana della Marconi.

Lo scandalo si risolse in un nulla di fatto: Cecil Chesterton fu addirittura condannato per diffamazione, in virtù della capacità del ceto politico di chiudersi in difesa dei suoi interessi. Nei dibattiti parlamentari, mentre la stampa conservatrice descriveva a tinte forti le responsabilità governative, i deputati *tory* si dimostravano meno intransigenti e rivendicavano il diritto, per uomini come il *leader* liberale Lloyd Gorge, di essere giudicati con un metro diverso da quello utilizzato per gli altri cittadini.

Questa chiusura della classe politica in difesa dei propri interessi è determinata, secondo l'interpretazione di Chesterton, dall'esistenza di un male oscuro che minaccia la democrazia inglese: la plutocrazia, la commistione tra partiti e denaro che rende del tutto estranea all'agire politico la ricerca del bene comune:

Per le circostanze della nostra politica di parte, un partito è sostenuto non tanto dalla lotta quanto dai fondi. I quali sono chiamati, il cielo sa perché, con una metafora straordinaria, «i nervi della guerra». Si ottengono con la vendita di onorificenze nobiliari ai ricchi, e con ogni sorta di metodi ignominiosi [...] La struttura stessa della moderna politica di parte è tale che un governo deve conciliarsi sostenitori di questo genere, deve dichiarare di rappresentare i loro ideali o i loro pregiudizi, (o checché essi siano). Insomma tutto era ed è plutocrazia.

La critica alla degenerazione delle istituzioni parlamentari è condotta con spirito irrevocabilmente democratico. Chesterton, che oggi definiremmo un *liberal*, con il suo anticonformismo laico rifiuta le prospettive rivoluzionarie che altrove venivano speri-

## Allegrezza

mentate negli anni '20 e '30 e che non poche adesioni suscitavano tra gli intellettuali inglesi:

Siamo vissuti fino a vedere l'ultima fase, quando la rivolta contro quella corruzione nelle istituzioni a rappresentanza, è scoppiata più a sud, alle porte stesse di Roma, e non è fallita. Ma essa portò anche cambiamenti non del tutto confortanti per uno che ama la libertà e l'antica concezione inglese di un parlamento libero. Io sono orgoglioso di essere stato fra coloro che tentarono di salvare il parlamento inglese, sia pure troppo tardi.

La pressione del mondo affaristico sul Parlamento (le cui origini fa risalire all'avvento dell'aristocrazia imprenditoriale *whig* all'inizio del XVIII secolo), la vicenda a suo modo propedeutica dello scandalo Marconi, non sono che le premesse della più profonda, e per Chesterton definitiva, crisi che il sistema parlamentare vivrà allo scoppio del primo conflitto mondiale.

La decisione inglese di entrare in guerra fu tenacemente avversata da quelli che egli definisce i «quaccheri milionari», affaristi interessati alle possibilità che un lungo conflitto europeo avrebbe offerto alle loro speculazioni. Si avviò, così, una campagna pseudo-pacifista che ebbe in una certa fase influenza sugli orientamenti del governo liberale guidato da Lloyd Gorge; si trattava di interessi particolari ma molto influenti sugli orientamenti dei parlamentari liberali che proprio ai finanziamenti provenienti dal mondo affaristico dovevano in larga misura la loro rielezione.

Si evitò così, per lungo tempo, di scegliere una strategia di politica estera ispirata alla dissuasione nei confronti dell'aggressore tedesco, affermando chiaramente che l'Inghilterra in caso di minaccia alla Francia, sarebbe scesa in guerra al suo fianco; prefe-

rendo, invece, "coltivare" l'utile riarmo germanico. La commistione fra politica e denaro rischiò così di prevalere sull'interesse nazionale, che per Chesterton era indiscutibilmente rappresentato dall'opposizione al pericolo autoritario proveniente dal continente:

La peggior genia di profittatori, poteva fare ricatto, e di fatti lo fece, contro la propria Nazione, per profitti che succhiavano sangue nell'ora del peggiore pericolo; che la peggior genia di politicanti poteva giocare qualsiasi gioco le garbasse, ad onore e gloria dell'Inghilterra e per la felicità dell'Europa, se aveva la complicità di qualche milionario che tenesse un monopolio.

*Breve storia d'Inghilterra* è, come spesso accade per la produzione saggistica di Chesterton, scritto e pubblicato su commissione nel 1917, nel pieno di un'intensa attività politica che venti anni dopo, nell'*Autobiografia*, descriverà in questo modo

Mi ero immaginato di essere, per quel tempo, un corpo solo con gli inglesi, coi quali non ero d'accordo sulle questioni più profondamente vitali dell'anima; ero una cosa sola, in quell'ora di morte con gli atei e con i pessimisti e con i puritani manichei e persino con gli orangisti di Belfast.

Qui non vi è l'ironico disincanto di sapore *dickensiano* che renderà celebri tanti suoi personaggi; vi si sostituisce un tono aggressivo, impegnato che, pur non rinunciando all'arma del paradosso, lo porta ad assumere i panni del militante.

Scrivere di storia nel pieno della prima guerra mondiale, era un modo per sollecitare il lettore inglese a riscoprire le sue radici nazionali ed a liberarsi del falso mito dell'identità anglo sassone, per riconoscersi fino in fondo nell'umanesimo cristiano da cui scaturivano i valori di libertà e rispetto del-

l'individuo che costituivano le fondamenta della storia britannica. Significava, in definitiva, proseguire in altre forme l'impegno patriottico.

In questi anni intensifica l'attività giornalistica sulle colonne del «New Witness» (il nuovo nome assunto dall'«Eye – Witness»), di cui assunse la direzione dopo la partenza del fratello per la guerra. Il libro è scritto sull'onda dell'emozione per la morte di Cecil, avvenimento che accentua uno scenario già dominato da un forte coinvolgimento personale. Siamo evidentemente agli antipodi della distanza e dell'equilibrio richiesti al saggio storico cui si richiama il titolo del libro.

Eppure, il testo merita di essere letto in un'ottica tutta storica e politica, accettandone anche eventuali eccessi e schematismi. Cominciando dal periodo da cui far scaturire la storia inglese. Secondo Chesterton il suo inizio va collocato con la dominazione romana che aprì le porte della civiltà a quella che fino allora era stata una terra desolata. L'Inghilterra, al pari della Francia, si deve quindi considerare come uno dei frutti della vasta opera di civilizzazione condotta dai romani, non una lontana provincia che iniziò a vivere ed a trovare una sua identità solo con la loro fine.

La rivendicazione del legame inglese con il mondo latino, al quale va ricondotta la diffusione del cristianesimo, è solo uno dei *leitmotiv* del libro. La polemica sulle origini romane non va considerata il risultato di un'astratta e datata disputa culturale, bensì argomento sostanziale di un'interpretazione della vicenda nazionale inglese come ispirata da alcuni valori contrapposti ad altri: l'umanesimo cristiano come alternativa al militarismo disumanizzante incarnato dal mondo germanico.

È una polemica che si chiarisce meglio se si considera che l'ammirazione nei confronti del modello prussiano è uno dei temi del dibattito politico e culturale inglese dell'età vittoriana. L'inedita versione di un capitalismo capace di trainare un popolo in un ambizioso disegno modernizzatore cui non era estranea un'inedita sensibilità per il riformismo sociale (la legislazione in materia promossa da Bismarck), affascinava un paese che aveva conosciuto uno sviluppo economico molto più libero e spontaneo.

Si ammiravano l'organizzazione, il senso dell'ordine, la capacità di tenere a freno le rivendicazioni popolari, presenti nell'esperienza tedesca.

Oltre a questo dato che lo collega così fortemente alla contemporaneità, emerge nel testo l'ampio spazio concesso al Medioevo: anche in questo caso la scelta ha una motivazione politica. Il Medioevo per Chesterton è l'età dell'oro del popolo inglese.

Egli vi vede il trionfo di un individuo libero e disinteressato, è affascinato dall'ingenuo spiritualismo che vi domina; tuttavia, è interessato anche ad analizzare le caratteristiche di un equilibrio istituzionale che trae la sua forza da una Corona limitata nelle sue prerogative e da una società vitale ed industriosa che conquista benessere materiale e spirituale grazie alla sua capacità di autogoverno. Le corporazioni dei mestieri, il commercio, le crociate, le libertà comunali, le terre aperte, sono esempi di un equilibrio sociale segnato dalla libertà.

Qui nasce, secondo Chesterton, la nazione inglese. Qui si determina il fenomeno delle istituzioni sorte dal basso, istituzioni di cui il popolo è artefice e non, come avverrà in seguito, strumento. Il libro vive tutto sulla contrapposizione tra un prima e un dopo, tra le libere istituzioni dell'età medievale ed il

loro progressivo smantellamento da parte dell'aristocrazia. «La grande rapina», così Chesterton definisce la distruzione della costituzione medievale.

La fine del monachesimo, delle libertà comunali, dello spiritualismo disinteressato della società medievale, daranno vita ad una "nuova" Inghilterra nella quale l'affermazione di un equilibrio dominato dal Parlamento, comporterà un cambiamento dell'identità nazionale. In questo contesto si inseriscono le trasformazioni sociali dell'età Tudor e la successiva comparsa dei Puritani, protagonisti di un breve passaggio estremistico destinato ad essere superato dall'affermazione dell'aristocrazia *whig*.

Sarà questa classe nobiliare così atipica, progressista e conservatrice allo stesso tempo, la vera vincitrice della guerra civile e l'artefice dell'espansionismo commerciale e militare del diciottesimo secolo.

Nel rapido succedersi di queste vicende, due sono i passaggi da sottolineare: il primo riguarda l'interpretazione critica della vicenda costituzionale inglese. Sappiamo che una parte della storiografia britannica del secondo Ottocento ha identificato la storia della nazione con quella del suo Parlamento, un approccio "costituzionalista" che esaltava il ruolo di una minoranza.

Chesterton nega al Parlamento ogni aurea mitica, la sua funzione non è mai rappresentata acriticamente, anzi ne mostra la composizione oligarchica e l'avversione agli interessi popolari che spesso ne caratterizzò le scelte. Da questo punto di vista la sua analisi appare molto lontana dal darwinismo degli storici vittoriani per i quali l'Inghilterra era la nazione guida di un processo che non conosceva soluzione di continuità verso il progresso e la libertà.

Sono anni nei quali molti intellettuali

prendono le distanze dall'ottimismo della storiografia ottocentesca; i lavori di storici come J.B. Bury, quelli successivi di A.A.F. Pollard fino al fortunato pamphlet di W.C. Sellar e R.J. Yeatman, *1066 and all that*, che metteva alla berlina un secolo e mezzo di storiografia *whig*.

Chesterton, assumendo un punto di vista alieno da preoccupazioni di metodo, ripercorre gli ultimi tre secoli di storia inglese mettendo in evidenza la specificità di una vicenda costituzionale che vedrà progressivamente emergere il ruolo del Parlamento. Si determinerà così una costante azione di cambiamento guidata da un ceto aristocratico che, pur non venendo mai meno alla tutela dei propri interessi, riuscirà a farsi nazionale.

Il secondo aspetto è il taglio fortemente critico nei confronti dell'Inghilterra scaturita dalla rivoluzione industriale. Non è il semplice rimpianto per la *merry England* del Medioevo, né soltanto la protesta per le condizioni di sfruttamento denunciate dalla stessa letteratura dell'età vittoriana, ma la condanna tutta politica nei confronti di una classe dirigente che perpetua le diseguglianze sociali mascherandone l'effetto dietro il volto conciliante delle riforme.

Di qui il duro giudizio nei confronti del riformismo elettorale ottocentesco, come pure verso i provvedimenti in materia sociale varati dal governo liberale di Henry Asquith (1908).

Si tratta di posizioni indicative del disagio che attraversava l'intellettualità inglese agli inizi del secolo. Una lettura, che come sembra emergere da una breve ricostruzione dello scenario politico, può risultare, agli occhi dell'osservatore contemporaneo, viziata da un eccesso di severità nei confronti della classe dirigente del tempo.

I governi liberali di inizio secolo (1905–1915) avevano messo in moto un'imponente strategia riformatrice che per molti aspetti cambiò il volto dell'Inghilterra. I provvedimenti in materia di istruzione, assicurazioni, pensioni, determinarono una politica interventista in campo sociale decisamente innovativa. Il governo, infatti, utilizzando la delega parlamentare cominciò ad intervenire in una serie di materie nelle quali fino a quel momento la mano pubblica era stata assente. Ciò determinò una maggiore visibilità delle amministrazioni pubbliche che ora si trovavano ad agire entro i limiti di una relazione coordinata tra apparati centrali e governo locale.

Nel corso di questo processo i poteri consuetudinari delle comunità scomparvero per essere sostituiti dai nuovi compiti che ad esse erano delegati dal centro. Agli occhi di molti questa trasformazione, dopo i mutamenti sociali ed economici dell'età vittoriana, rappresentava la scomparsa della secolare anomalia inglese in nome di un pragmatismo modernizzatore avvertito come estraneo alla propria storia.

In Chesterton questo disagio assume, come abbiamo visto, i caratteri di un progetto di rinnovamento democratico della nazione, altri aderiranno alle posizioni antiparlamentariste. Né, d'altra parte, gli echi futuristi e dannunziani dell'epoca appaiono così lontani da certi passaggi del libro, pur se diluiti alla luce della sottile pratica dell'*understatement*. Nell'*Autobiografia*, tornerà su questi temi, confermando il suo punto di vista critico:

Quando la teoria che il pubblico possiede di una cosa è differente dalla realtà pratica della stessa, vi è sempre convenzione di silenzio che non può essere rotta; vi sono cose che non possono essere dette in pubblico. Il fatto celato in questo caso illustrava esattamente la tesi del libro intitolato *The party system*: non v'erano due partiti che governassero alternativamente, ma un solo vero gruppo, i "seggi di prima fila" che governavano sempre [...] La struttura stessa della moderna politica di parte è tale che un governo deve conciliarsi sostenitori di questo genere [si riferisce ai grandi interessi economici], deve dichiarare di rappresentare i loro ideali o i loro pregiudizi. Insomma tutto era ed è plutocrazia.

Il Parlamento inglese, quindi, come luogo di una gigantesca finzione: nessuna vera dialettica, nessuna partecipazione popolare, un solo, invasivo potere, quello del capitale, ad esercitare la sua egemonia.

Vi è in questa dura analisi l'eco dell'insoddisfazione di una generazione d'intelletuali cresciuta nel pieno dell'età vittoriana (Chesterton nasce nel 1874 da una famiglia d'agenti immobiliari) che non si riconosceva più nei valori che avevano sorretto l'impero britannico e la grande espansione commerciale ed industriale del diciannovesimo secolo. L'estetismo del movimento preraffaellita, il dandysmo di Wilde, il mondo straniato ed ostile di Joyce, l'impietoso ritratto delle classi alte che comparirà pochi anni dopo nei romanzi di D.H. Lawrence, sono gli esempi di una lunga crisi d'identificazione vissuta da molti scrittori ed artisti rispetto al loro paese di cui il libro di Chesterton, che qui viene commentato, è un esempio.





## «Non amo Pangloss»

Nominato presidente del Consiglio a seguito delle dimissioni del gabinetto Facta, l'on. Benito Mussolini, espressione dell'Italia interventista già emersa nel maggio 1915, con il discorso del 16 novembre 1922 si apprestava a chiedere (e ottenere) la fiducia e i pieni poteri alla Camera "giolittiana" che li aveva già rifiutati a Giovanni Giolitti.

BENITO MUSSOLINI

Mi onoro di annunciare alla Camera che Sua Maestà il Re, con decreto 31 scorso ottobre, ha accettato le dimissioni rassegnate dall'onorevole avvocato Luigi Facta, deputato al Parlamento, dalla carica di presidente del Consiglio dei ministri e quelle dei suoi colleghi ministri segretari di Stato, nonché quelle dei sottosegretari di Stato, e mi ha dato incarico di comporre il nuovo Ministero.

*Signori!*

Quello che io compio oggi, in quest'aula, è un atto di formale deferenza verso di voi e per il quale non vi chiedo nessun attestato di speciale riconoscenza.

Da molti, anzi da troppi anni, le crisi di Governo erano poste e risolte dalla Camera attraverso più o meno tortuose manovre ed agguati, tanto che una crisi veniva regolarmente qualificata un assalto ed il Ministero rappresentato da una traballante diligenza postale.

Ora è accaduto per la seconda volta, nel breve volgere di un decennio, che il popolo

italiano – nella sua parte migliore – ha scavalcato un Ministero e si è dato un Governo al di fuori, al di sopra e contro ogni designazione del Parlamento.

Il decennio di cui vi parlo sta fra il maggio del 1915 e l'ottobre del 1922.

*... «ai melanconici zelatori del supercostituzionalismo»*

Lascio ai melanconici zelatori del supercostituzionalismo il compito di dissertare più o meno lamentosamente su ciò. Io affermo che la rivoluzione ha i suoi diritti. Aggiungo, perché ognuno lo sappia, che io sono qui per difendere e potenziare al massimo grado la rivoluzione delle «camicie nere», inserendola intimamente come forza di sviluppo, di progresso e di equilibrio nella storia della Nazione.

Mi sono rifiutato di stravincere e potevo stravincere. Mi sono imposto dei limiti. Mi sono detto che la migliore saggezza è quella che non vi abbandona dopo la vittoria. Con

trecentomila giovani armati di tutto punto, decisi a tutto e quasi misticamente pronti ad un mio ordine, io potevo castigare tutti coloro che hanno diffamato e tentato di infangare il Fascismo.

... «*potevo sprangare il Parlamento*» ...

Potevo fare di quest'aula sorda e grigia un bivacco di manipoli; potevo sprangare il Parlamento e costituire un Governo esclusivamente di fascisti. Potevo: ma non ho, almeno in questo primo tempo, voluto.

Gli avversari sono rimasti nei loro rifugi; ne sono tranquillamente usciti, ed hanno ottenuto la libera circolazione: del che approfittano già per risputare veleno e tendere agguati come a Carate ed a Bergamo, a Udine ed a Muggia.

Ho costituito un Governo di coalizione e non già con l'intento di avere una maggioranza parlamentare, della quale posso oggi fare benissimo a meno; ma per raccogliere in aiuto della Nazione boccheggianti quanti, al di sopra delle sfumature dei partiti, la stessa Nazione vogliono salvare.

Ringrazio dal profondo del cuore i miei collaboratori, ministri e sottosegretari; ringrazio i miei colleghi di Governo, che hanno voluto assumere con me le pesanti responsabilità di quest'ora: e non posso non ricordare con simpatia l'atteggiamento delle masse lavoratrici italiane, che hanno confortato il moto fascista con la loro attiva o passiva solidarietà.

... «*nelle stracche arterie dello Stato parlamentare*» ...

Credo anche di interpretare il pensiero di gran parte di questa Assemblea e certamen-

te della maggioranza del popolo italiano, tributando un caldo omaggio al Sovrano, il quale si è rifiutato ai tentativi inutilmente reazionari dell'ultima ora, ha evitato la guerra civile e permesso di immettere nelle stracche arterie dello Stato parlamentare la nuova impetuosa corrente fascista uscita dalla guerra ed esaltata dalla vittoria.

Prima di giungere a questo posto, da ogni parte ci chiedevano un programma. Non sono, ahimè! i programmi che difettano in Italia: sibbene gli uomini e la volontà di applicare i programmi. Tutti i problemi della vita italiana, tutti, dico, sono già stati risolti sulla carta; ma è mancata la volontà di tradurli nei fatti. Il Governo rappresenta oggi, questa ferma e decisa volontà.

«*I Trattati non sono eterni*» ...

La politica estera è quella che, specie in questo momento, più particolarmente ci occupa e preoccupa.

Ne parlo subito, perché credo, con quello che dirò, di dissipare molte apprensioni. Non tratterò tutti gli argomenti, perché anche in questo campo, preferisco l'azione alle parole.

Gli orientamenti fondamentali della nostra politica estera sono i seguenti: i Trattati di pace, buoni o cattivi che siano, una volta che sono stati firmati e ratificati, vanno eseguiti. Uno Stato che si rispetti non può avere altra dottrina.

I Trattati non sono eterni, non sono irrimediabili: sono capitoli della storia, non epiloghi della storia. Eseguirli significa provarli.

Se attraverso la esecuzione si appalesa il loro assurdo, ciò può costituire il fatto nuovo che apre la possibilità di un ulteriore esame delle rispettive posizioni. Come il Trattato di



*Mussolini e il re*

Rapallo, così gli accordi di Santa Margherita, che da quello derivano, vengono da me portati dinanzi al Parlamento.

Stabilito che quando siano perfetti, cioè ratificati, i trattati debbono essere lealmente eseguiti, passo a stabilire un altro fondamento della nostra politica estera: cioè il ripudio di tutta la fumosa ideologia «ricostruzionistica».

Noi ammettiamo che ci sia una specie di unità, o meglio, di interdipendenza della vita economica europea. Ammettiamo che si debba riedificare questa economia, ma

escludiamo che i metodi fin qui adottati giovinno allo scopo.

*«Do ut des»*

Valgono più, ai fini della ricostruzione economica europea, i Trattati di commercio a due, base delle più vaste relazioni economiche fra i popoli, che le macchinose e confuse conferenze plenarie, la cui lacrimevole istoria ognuno conosce. Per ciò che riguarda l'Italia, noi intendiamo di segui-

re una politica di dignità e di utilità nazionale.

Non possiamo permetterci il lusso di una politica di altruismo insensato o di dedizione completa ai disegni altrui. *Do ut des.*

L'Italia di oggi conta, e deve adeguatamente contare. Lo si incomincia a riconoscere anche oltre i confini. Non abbiamo il cattivo gusto di esagerare la nostra potenza, ma non vogliamo nemmeno, per eccessiva ed inutile modestia, diminuirla.

La mia formula è semplice: niente per niente.

Chi vuole avere da noi prove concrete di amicizia, tali prove di concreta amicizia ci dia.

*«Roma sta in linea con Parigi e con Londra»*

...

L'Italia fascista, come non intende stracciare i Trattati, così, per molte ragioni di ordine politico, economico e morale, non intende abbandonare gli alleati di guerra.

Roma sta in linea con Parigi e con Londra, ma l'Italia deve imporsi e deve porre agli alleati quel coraggioso e severo esame di coscienza, che essi non hanno affrontato dall'armistizio ad oggi.

Esiste ancora una Intesa nel senso sostanziale della parola? Quale è la posizione di questa Intesa di fronte alla Germania, di fronte alla Russia, di fronte ad una alleanza russo-tedesca? Qual è la posizione dell'Italia nell'Intesa, dell'Italia che non soltanto per debolezze dei suoi Governi ha perduto forti posizioni nell'Adriatico e nel Mediterraneo, mentre si ripongono in discussione taluni dei suoi diritti fondamentali; dell'Italia che non ha avuto colonie, né materie prime ed è schiacciata, letteralmente, dai debiti fatti per raggiungere la vittoria comune?

Mi propongo, nei colloqui che avrò coi primi ministri di Francia e di Inghilterra, di affrontare con tutta chiarezza, nella sua complessità, il problema dell'Intesa ed il problema conseguente della posizione dell'Italia in seno dell'Intesa.

Da questo esame due ipotesi scaturiranno: o l'Intesa, sanando le sue angustie interne, le sue contraddizioni, diventerà veramente un blocco omogeneo, equilibrato, egualitario di forze – con eguali diritti ed eguali doveri – oppure sarà suonata la sua ora e l'Italia, riprendendo la sua libertà di azione, provvederà lealmente con altra politica alla tutela dei suoi interessi.

Mi auguro che la prima eventualità si verifichi: anche in considerazione del ribollire di tutto il mondo orientale e della crescente intimità russo-turco-tedesca.

*... «uscire dal semplice terreno dello spediente diplomatico» ...*

Ma perché ciò sia, è necessario uscire una buona volta dal terreno delle frasi convenzionali: è tempo, insomma, di uscire dal semplice terreno dello spediente diplomatico che si rinnova e si ripete ad ogni conferenza, per entrare in quello dei fatti storici, sul terreno, cioè, in cui è possibile determinare in un senso o nell'altro un corso degli avvenimenti.

Una politica estera come la nostra, una politica di utilità nazionale, una politica di rispetto ai Trattati, una politica di equa chiarificazione della posizione dell'Italia nell'Intesa, non può essere gabbellata come una politica avventurosa o imperialistica nel senso volgare della parola.

Mussolini

... «una politica di pace: non però una politica di suicidio» ...

Noi vogliamo seguire una politica di pace: non però una politica di suicidio. A confondere i pessimisti, i quali attendevano risultati catastrofici dall'avvento del fascismo al potere, basterà ricordare che i nostri rapporti sono assolutamente amichevoli con la Svizzera, ed un Trattato di commercio che sta in cantiere, gioverà, quando sarà ultimato, a fortificarli; corretti con la Jugoslavia e con la Grecia, buoni con la Spagna, con la Cecoslovacchia, la Polonia, la Romania, con tutti gli Stati baltici, dove l'Italia ha guadagnato in questi ultimi tempi grandissime simpatie e coi quali stiamo trattando per addivenire ad accordi commerciali; ed egualmente buoni con tutti gli altri Stati.

Per quello che riguarda l'Austria, l'Italia manterrà fede ai suoi impegni e non trascurerà di spiegare azione di ordine economico anche nei confronti dell'Ungheria e della Bulgaria.

«La situazione ... nei Balcani e nell'Islam»  
...

Riteniamo che per quanto riguarda la Turchia, si debba a Losanna riconoscere quello che è ormai un fatto compiuto, con le necessarie garanzie per il traffico negli Stretti, per gli interessi europei e per quelli delle minoranze cristiane.

La situazione che si è determinata nei Balcani e nell'Islam va attentamente vigilata. Quando la Turchia abbia avuto quel che le spetta, non deve pretendere altro. Ad un dato momento bisogna avere il coraggio di dire alla Turchia: «sin qui, ma non oltre». A nessun costo.

Solo con un fermo linguaggio, tanto più fermo quanto più leale sarà stata la condotta degli alleati, si può evitare il pericolo di complicazioni balcaniche e, quindi, necessariamente europee.

Non dimentichiamo che ci sono 44.000 mussulmani in Romania, 600.000 in Bulgaria, 400.000 in Albania, 1.500.000 nella Jugoslavia: un mondo che la vittoria della Mezzaluna ha esaltato, almeno sotterraneamente.

... «L'Italia ha sostenuto la tesi più liberale» ...

Per quanto riguarda la Russia, l'Italia ritiene che sia giunta ormai l'ora di considerare nella loro attuale realtà i nostri rapporti con quello Stato, prescindendo dalle sue condizioni interne, nelle quali, come Governo, non vogliamo entrare, come non ammettiamo interventi estranei nelle cose nostre, e siamo quindi disposti ad esaminare la possibilità di una soluzione definitiva.

Circa la partecipazione della Russia a Losanna, l'Italia ha sostenuto la tesi più liberale e non dispera di farla trionfare, quantunque fino ad oggi la Russia sia stata invitata per discutere limitatamente alla questione degli Stretti.

I nostri rapporti con gli Stati Uniti sono ottimi e sarà mia cura di perfezionarli, soprattutto nel campo di una desiderabile intima collaborazione d'ordine economico.

Col Canada sta per essere firmato un Trattato di commercio. Cordiali sono i nostri rapporti con le Repubbliche del Centro e Sud America e specialmente col Brasile e con l'Argentina, dove vivono milioni di Italiani, ai quali non devono essere negate le possibilità di partecipare alla vita locale, il che, valo-

rizzandoli, non li allontanerà, ma li legherà più vivamente alla Madre Patria.

Quanto al problema economico finanziario, l'Italia sosterrà nel prossimo convegno di Bruxelles che debiti e riparazioni formino un binomio inscindibile. Per questa politica di dignità e di utilità nazionale occorrono alla Consulta organi centrali e periferici adeguati alle nuove necessità della coscienza nazionale e all'accresciuto prestigio dell'Italia nel mondo.

... «*economia, lavoro, disciplina*» ...

Le direttive di politica interna si riassumono in queste parole: economia, lavoro, disciplina. Il problema finanziario è fondamentale: bisogna arrivare con la maggiore celerità possibile al pareggio del bilancio statale. Regime della lesina: utilizzazione intelligente delle spese: aiuto a tutte le forze produttive della Nazione: fine di tutte le residuali bardature di guerra.

Sulla situazione finanziaria, che, pure essendo grave, è suscettibile di rapido miglioramento, vi riferirò ampiamente il mio collega Tangorra in sede di richiesta dell'esercizio provvisorio. Chi dice lavoro, dice borghesia produttiva e classi lavoratrici della città e dei campi. Non privilegi alla prima, non privilegi alle ultime, ma tutela di tutti gli interessi che si armonizzano con quelli della produzione e della Nazione.

... «*senza colpevoli, demagogiche indulgenze*»...

Il proletariato che lavora, e della cui sorte ci preoccupiamo, ma senza colpevoli, demagogiche indulgenze, non ha nulla da temere e nulla da perdere, ma certamente

tutto da guadagnare da una politica finanziaria che salvi il bilancio dello Stato ed eviti quella bancarotta che si farebbe sentire in disastroso modo specialmente sulle classi più umili della popolazione. La nostra politica emigratoria deve svincolarsi da un eccessivo paternalismo, ma il cittadino italiano che emigra sappia che sarà saldamente tutelato dai rappresentanti della Nazione all'estero.

L'aumento del prestigio di una nazione nel mondo è proporzionato alla disciplina di cui dà prova all'interno. Non vi è dubbio che la situazione all'interno è migliorata, ma non ancora come vorrei.

Non intendo cullarmi nei facili ottimismo. Non amo Pangloss.

... «*gli episodi di violenza sono sporadici... le libertà statutarie non saranno vulnerate*» ...

Le grandi città ed in genere tutte le città sono tranquille: gli episodi di violenza sono sporadici e periferici, ma dovranno finire.

I cittadini, a qualunque partito siano iscritti, potranno circolare; tutte le fedi religiose saranno rispettate, con particolare riguardo a quella dominante che è il cattolicesimo; le libertà statutarie non saranno vulnerate; la legge sarà fatta rispettare a qualunque costo.

Lo Stato è forte e dimostrerà la sua forza contro tutti, anche contro l'eventuale illegalismo fascista, poiché sarebbe un illegalismo incosciente ed impuro che non avrebbe più alcuna giustificazione.

Debbo però aggiungere che la quasi totalità dei fascisti ha aderito perfettamente al nuovo ordine di cose. Lo Stato non intende abdicare davanti a chicchessia.

Chiunque si erga contro lo Stato sarà punito. Questo esplicito richiamo va a tutti i cittadini ed io so che deve suonare partico-

larmente gradito alle orecchie dei fascisti, i quali hanno lottato e vinto per avere uno Stato che si imponga a tutti, dico a tutti, con la necessaria inesorabile energia.

Non bisogna dimenticare che al di fuori delle minoranze che fanno della politica militante ci sono 40.000.000 di ottimi Italiani i quali lavorano, si riproducono, perpetuano gli strati profondi della razza, chiedono ed hanno il diritto di non essere gettati nel disordine cronico, preludio sicuro della generale rovina.

Poiché i sermoni – evidentemente – non bastano, lo Stato provvederà a selezionare e a perfezionare le forze armate che lo presidiano: lo Stato fascista costituirà forse una polizia unica, perfettamente attrezzata, di grande mobilità e di elevato spirito morale: mentre l'esercito e marina – gloriosissimi e cari ad ogni italiano – sottratti alle mutazioni della politica parlamentare, riorganizzati e potenziati, rappresenteranno la riserva suprema della Nazione all'interno ed all'estero.

*Signori!*

Da ulteriori comunicazioni apprendere te il programma fascista, nei suoi dettagli e per ogni singolo dicastero. Io non voglio, finché mi sarà possibile, governare contro la Camera: ma la Camera deve sentire la sua particolare posizione che la rende possibile di scioglimento fra due giorni o fra due anni.

*«Chiediamo i pieni poteri»...*

Chiediamo i pieni poteri, perché vogliamo assumere le piene responsabilità. Senza i pieni poteri, voi sapete benissimo che non si farebbe una lira – dico una lira – di econo-

mia. Con ciò non intendiamo escludere la possibilità di volonterose collaborazioni che accetteremo cordialmente, partano esse da deputati, da senatori o da singoli cittadini competenti. Abbiamo ognuno di noi il senso religioso del nostro difficile compito. Il paese ci conforta ed attende.

Non gli daremo ulteriori parole, ma fatti. Prendiamo impegno formale e solenne di risanare il bilancio e lo risaneremo. Vogliamo fare una politica estera di pace, ma nel contempo di dignità e di fermezza: e la faremo. Ci siamo proposti di dare una disciplina alla Nazione e la daremo.

*«Nessuno... si illuda sulla brevità del nostro passaggio al potere»...*

Nessuno degli avversari di ieri, di oggi, di domani si illuda sulla brevità del nostro passaggio al potere.

Illusione puerile e stolta come quella di ieri. Il nostro Governo ha basi formidabili nella coscienza della Nazione ed è sostenuto dalle migliori, dalle fresche generazioni italiane.

Non v'è dubbio che in questi ultimi giorni un passo gigantesco verso la unificazione degli spiriti è stato compiuto. La Patria italiana si è ritrovata ancora una volta, dal nord al sud, dal continente alle isole generose che non saranno più dimenticate, dalla metropoli alle colonie operose del Mediterraneo e dell'Atlantico. Non gettate, signori, altre chiacchiere vane alla Nazione. Cinquantadue iscritti a parlare sulle mie dichiarazioni sono troppi.

Lavoriamo piuttosto con cuore puro e con mente alacre per assicurare la prosperità e la grandezza della Patria.

Così Iddio mi assista nel condurre a termine vittorioso la mia ardua fatica.







# Cinquantaquattro proposte di lettura

A CURA DI ANDREA BURATTI, ALBERTO CLERICI, PAOLO COLOMBO, MARCO FIORAVANTI, LUIGI LACCHÉ, ALESSANDRO MACRÌ, PAOLA MANDILLO, ROBERTO MARTUCCI, PAOLA PERSANO, GIOVANNI RUOCCO, LUCA SCUCCIMARRA, MONICA STRONATI

## A

Giorgia ALESSI  
*Il processo penale*  
*Profilo storico*

Roma - Bari, Laterza, 2001, pp. 278  
ISBN 88-420-6402-5, Euro 19,63

Condensare le radici storiche delle forme processuali contemporanee nella obbligata concisione di un testo che, pur avendo ad oggetto processi di lunga durata, deve misurarsi con le difficoltà di una tematizzazione sintetica ed istituzionale non è certo impresa facile. Ciò nonostante – in linea con i propositi ed i criteri ricostruttivi esplicitati dall'autrice nell'introduzione – emergono nitidamente dal testo i profili essenziali della genesi e dello sviluppo dell'ordine delle sequenze procedurali entro le quali «il processo si è storicamente costru-

to: giudizio, inchiesta, appello, dibattimento».

Mantenendosi equidistante dalle suggestioni di chiavi di lettura appiattite su un taglio antropologico e sociologico o, di converso, su tentativi classificatori concettualistici e modellistici troppo asettici per rendere la profonda complessità di fenomeni evolutivi plurisecolari, la ricostruzione si dipana delineando le scansioni ed il progresso dei riti giudiziari ascrivibili – se pur con inevitabile approssimazione – alla odierna categoria concettuale del processo.

Una prospettiva ben ancorata al dato giuridico, ma non per questo refrattaria ad aperture che illuminino gli aspetti storico-politici della materia esaminata, guida il lettore attraverso i meccanismi di separazione tra sfera penale e civile (meccanismi mai scontati e sempre sog-

getti a strappi), attraverso la costruzione teorica di garanzie e, contestualmente, di «corpi di controllo, di disciplina e di repressione, cui affidare la prima fase del processo», attraverso la maturazione dell'opposizione tra modello accusatorio/modello inquisitorio, in un itinerario affascinante fatto di riflessione teorica, di creazione istituzionale e di materializzazione normativa e codificatoria.

A. M.

Paolo ALVAZZI DEL FRATE  
*Il giudice naturale.*  
*Prassi e dottrina in Francia*  
*dall'Ancien régime*  
*alla Restaurazione*

Roma, Viella 1999, pp. 293  
ISBN 88-85669-70-0, Euro 28,41

Il volume, inserito nella collana "Ius Nostrum" dell'Istituto di Storia del Diritto Italiano del-

l'Università di Roma "La Sapienza", ricostruisce l'evoluzione storica e dottrinale del principio del «giudice naturale», col quale si vuole indicare una giurisdizione che risponda ai due criteri di «precostituzione», cioè la sua costituzione prima della commissione del fatto, e «naturalità», ossia, relativamente alla sua qualità, la rispondenza a criteri giusnaturalistici preesistenti.

«Strumento essenziale del garantismo liberale» [p. 8], il principio fu impiegato contro la possibilità attribuita ai sovrani in epoca di *Ancien régime*, e alle pubbliche autorità dalla Rivoluzione francese in poi, di assegnare il compito di giudicare su determinate fattispecie ad organi scelti *post factum* (*commissions*) o non competenti sulla materia in questione (*évocations*).

L'utilizzazione della locuzione «giudice naturale» compare regolarmente a partire dal XVI secolo, nella giurisprudenza delle Corti così come nelle rivendicazioni degli Stati Generali e nella letteratura del partito parlamentare. Nel corso del XVIII secolo venne ad affermarsi accanto a quella «cattuale», di garanzia dell'ordine tradizionale e della pluralità di *status*, una nuova concezione della naturalità del giudice di carattere «individualistico», profondamente permeata di giusnaturalismo egalitario.

Nella Rivoluzione confluiscono entrambe le concezioni e

l'attacco all'assolutismo monarchico fu portato contemporaneamente dal conservatorismo parlamentare e dall'individualismo liberale, alleanza che portò alla costituzionalizzazione del principio del «giudice naturale» nel testo del 1791. Nel periodo giacobino l'interesse per la naturalità del giudice venne meno tanto che la norma non è presente nella costituzione del 1793, e negli anni del Terrore venne in linea di principio affermata, ma di fatto violata assai spesso.

Il regime napoleonico fu più interessato all'efficienza e celerità dell'amministrazione che alla difesa del garantismo giudiziario, e fu solo con la Restaurazione del 1814 che il «giudice naturale» tornò in vigore, e da allora «entrò stabilmente a far parte del patrimonio delle dottrine liberali» [p. 228].

A.C.

Giuseppe ASTUTO  
*Crispi e lo stato d'assedio  
in Sicilia*

Milano, Giuffrè, 1999, pp. VIII-371  
ISBN: 88-14-07835-1, Euro 23,24

La storiografia crispina si arricchisce di un nuovo importante contributo, pubblicato dalla Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Catania. Esso analizza il difficile rapporto tra Francesco Crispi e i problemi della sua terra natale, colto in una fase tra le più delicate del

complesso processo di modernizzazione della grande isola mediterranea.

Protagonista collettivo della crisi siciliana è il movimento dei Fasci, profondamente radicato nella tradizione risorgimentale isolana e sostanzialmente riconducibile alle correnti repubblicane e socialiste sviluppatesi alla fine dell'Ottocento. Un movimento essenzialmente urbano con strutture che riprendono quelle sindacali francesi delle *Bourses de travail* e che sotto la spinta di capi decisi — Rosario Garibaldi Bosco, Giuseppe De Felice Giuffrida, Nicola Barbato — dispiega con successo la sua influenza nelle campagne.

All'inizio della sua seconda fase di governo, l'uomo politico siciliano — che, pure, nel primo trentennio post-unitario non ha mai interrotto i suoi rapporti con la democrazia siciliana in tutte le sue sfumature — è chiamato a misurarsi con l'effervescenza siciliana: è la crisi del 1894, magistralmente ricostruita dall'autore, tanto nel dispiegamento dei consueti strumenti repressivi (stato d'assedio), tanto nell'illustrare il più complesso tentativo crispino di normalizzazione civile dell'emergenza.

R.M.

B

Bernard BADINIER, Eric TEYSSIER,  
François ANTOINE,

*L'événement le plus important de  
la Révolution.*

*La vente des biens nationaux en  
France et dans les territoires occu-  
pés. 1789-1867*

Paris, Société des études robespierristes,  
2000, pp. 503  
ISBN 2-908327-42-2, Euro 32,00

L'importante trasferimento di proprietà fondiaria, a séguito della vendita dei beni espropriati, sarà considerato «l'événement le plus important de la Révolution» dallo storico "dimenticato" G. Lecarpentier, autore nel 1908 de *La vente des biens ecclésiastiques pendant la Révolution Française*.

Il libro che segnaliamo va oltre, cogliendo il nesso fra vendite e sviluppo del capitalismo agrario. Nella prefazione J.M. Moriceau sottolinea «l'intérêt de l'appropriation foncière par une bourgeoisie entreprenante, soucieuse de rentabilité et de progrès».

Con una leggera deviazione di rotta rispetto al classico di G. Lefebvre su *La Révolution française*, il fenomeno avrebbe implicazioni di natura non esclusivamente finanziaria, ma più propriamente economica. Il momento rivoluzionario, dunque, come termine *a quo* da cui far partire un'indagine che punta a far luce sulle dinamiche

sociali nella Francia rurale del XIX, se non addirittura del XX secolo.

P. P.

Bertrand BINOCHE et Franck  
TINLAND (sous la direction)  
*Sens du devenir et pensée de l'his-  
toire au temps des Lumières*

Seyssel, Ed. Champ Vallon, 2000, pp. 226,  
ISBN 2-87673-310-2, Euro 20,58

Iniziativa di un gruppo di studio-  
si impegnati in una narrazione  
metastorica. L'intento scientifico è, infatti, quello di raccontare la storia delle rappresentazioni del tempo storico nel XVIII secolo, quando cioè «l'histoire n'était encore entendue que comme un nom se référant à la multiplicité empirique des histoires régionales».

Procedendo lungo la direttrice teorica inaugurata da Leibniz, approfondita da Voltaire e Rousseau, e portata alle sue estreme conseguenze da Turgot e Condorcet, la storia si trasformerà in quel «processus universel» capace di ricomprendere, dando loro un senso, «tous les états de choses passés, présents et à venir».

Rigettati, come si viene facendo in epoca attuale, sia il processo storico che la possibilità di assegnargli dei soggetti, dei motori e delle destinazioni antagonistiche, è la credenza stessa nella storia che va perduta, ma non l'esigenza di trovare un'istanza critica altrettanto forte.

P. P.

Pierre BOURDIEU  
*Controfuochi 2. Per un nuovo  
movimento europeo*

Roma, Manifestolibri, 2001, pp. 124  
ISBN 88-7285-247-1, Euro 9,29

Esce in Italia la traduzione del piccolo volume *Contrefeuux*, che in Francia ha già raccolto un grande successo. Il volume è composto da articoli e interventi che l'autore, recentemente scomparso, ha tenuto negli ultimi due anni, sia su importanti giornali e riviste internazionali sia all'interno di conferenze universitarie.

Il primo contributo, un articolo apparso nel giugno 1999 su «Le Monde diplomatique» dal titolo *Per un movimento sociale europeo*, è volto a sottolineare la necessità vitale di un nuovo internazionalismo, un internazionalismo del pensiero e dell'azione, ispirandosi al modello del processo descritto da E. P. Thompson in *La formazione della classe operaia inglese*, senza però spingere troppo l'analogia tra il movimento operaio del secolo scorso e un futuro movimento sociale europeo.

L'ultimo contributo, dal titolo significativo *Unifica et impera*, analizza il rapporto tra il potere delle nuove istanze internazionali e le funzioni proprie degli Stati nazionali: le prime governano in modo invisibile gli esecutivi nazionali, mentre gli esecutivi nazionali sono sempre più ridotti alla gestione di affari secondari

L'autore vuole rimettere al

centro dell'attenzione dei ricercatori e degli studiosi, e più in generale degli intellettuali, la necessità di un sapere impegnato, *un savoir engagé*, in cui «l'intellettuale collettivo può svolgere il suo ruolo insostituibile, contribuendo a creare le condizioni sociali per la produzione collettiva di utopie realistiche» [p. 43] L'autore auspica una «assemblea ideale» di studiosi, ricercatori o militanti per partecipare alla costruzione di un nuovo edificio collettivo, di un nuovo progetto di società.

M. F.

## C

Domenico CACCAMO  
*Lezioni di Storia moderna*

Roma, Carocci, 2001, pp. 160  
ISBN 88-430-1952-X, Euro 14,46

Questa snella raccolta di lezioni si propone lo scopo di superare il predominio e la centralità, nella prassi didattica, del *manuale*, a favore di una concisa, eppur densa, rassegna tematica avente ad oggetto i principali «fattori operanti lungo il percorso dell'età moderna».

Con uno sguardo dall'alto, procedendo oltre il faticoso snodarsi evenemenziale degli accadimenti storici, i capitoli che compongono la ricerca si soffermano sui punti chiave di una

possibile ricostruzione critica della modernità.

Termini quali *secolarizzazione*, *capitalismo*, *rivoluzione burocratica*, *sistema di stati*, *principio di equilibrio* vengono sottoposti, con il dosato supporto delle prevalenti interpretazioni storio-grafiche, ad una calibrata analisi, avente sullo sfondo la maestosa presenza dello Stato moderno del Vecchio Continente, tessuto connettivo di sviluppo delle voci tematiche del volume sopra ricordate.

Conclude il volume, a creare un raccordo esemplificativo tra le vicende particolari ed il quadro generale che va prendendo corpo nel saggio, una ricerca sulla politica annonaria del Granducato Mediceo e della Repubblica Veneta, colti nel loro impegno a fronteggiare una grave carestia abbattutasi sulla penisola nell'ultimo decennio del '500, prima epifania della crisi del primato economico del mondo mediterraneo a favore dell'incalzante realtà dell'Europa nord-occidentale.

A. M.

M. CARTABIA, J. H. H. WEILER  
*L'Italia in Europa  
Profili istituzionali e  
costituzionali*

Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 267  
ISBN 88-15-07730-8, Euro 19,63

Inserito nella collana "Strumenti" il manuale in esame si propone di offrire, a scopi didattici, una disamina del sistema

dell'Unione europea, nei suoi lineamenti istituzionali e nelle sue implicazioni costituzionali. Il volume, che sottolinea la stretta interdipendenza ed integrazione tra le istituzioni comunitarie e quelle degli stati membri, è stato opportunamente articolato in tre parti.

Nella prima sono analizzate le strutture organizzative dell'Unione europea, colte nella loro evoluzione storica e nei profili giuridico-formali ed operativo-funzionali.

La seconda parte è dedicata allo scenario italiano, a descrivere il ruolo e le funzioni del Parlamento e del Governo nelle relazioni comunitarie nonché le procedure di adeguamento e le dinamiche giurisdizionali attivate dall'intersezione tra ordinamento giuridico nazionale e sovranazionale.

Infine, a testimonianza di una crescente rilevanza delle tematiche connesse al processo di unificazione europea, la terza parte si sofferma sulle vicende attinenti alla protezione dei diritti fondamentali nell'Unione, alla cittadinanza europea ed alla costituzione di un mercato comune.

Correda il volume un utile CD-ROM contenente materiale normativo comunitario, pronunce giurisprudenziali e schede di approfondimento di diretto interesse per gli argomenti trattati nel libro.

A. M.

## Cinquantaquattro proposte di lettura

Jean-Paul CLEMENT  
*Aux sources du libéralisme  
français:  
Boissy d'Anglas, Daunou,  
Lanjuinais*

Paris, L.G.D.J., 2000, pp. 306  
ISBN 2-275-01882-4, Euro 36,58

«Boissy d'Anglas, Daunou, Lanjuinais, noms que l'on retrouve toujours quand un rayon de liberté luit sur la France», ha scritto Mme de Staël.

Questo libro – opera del più importante studioso di Chateaubriand e tra i maggiori del pensiero politico francese del XIX secolo – viene pubblicato quando l'*esprit du temps* sembra incoraggiare una rivisitazione dei luoghi comuni che hanno identificato a lungo i tre autori con l'età termodoriana. Eppure questo lavoro, ora integralmente aggiornato, nasce da una tesi sostenuta nel 1973... Siamo senza dubbio alle "origini del liberalismo francese", in una fase tormentata che corre, tra rotture e continuità, dalla Rivoluzione all'impianto della monarchia costituzionale della Restaurazione. Tutti i temi del liberalismo e del costituzionalismo sfilano e si intrecciano attraverso l'azione e il pensiero di tre individualità che ne rivelano appieno il ricco retroterra, dall'Ideologia di Daunou al liberalismo protestante di Boissy d'Anglas sino al laicismo giansenista di Lanjuinais.

Il lavoro è aperto da un accurato profilo di biografia intellettuale e si articola secondo un ordine tematico suddiviso in

due parti, l'una dedicata alle questioni più strettamente costituzionali (potere costituzionale e poteri costituiti, sovranità, separazione dei poteri, organizzazione del potere legislativo, ecc.), l'altra ai fondamenti della società liberale e alle garanzie necessarie (libertà religiosa, economica, di opinione e di stampa ecc.). Una ricchissima bibliografia completa l'opera.

L. L.

Bruna CONSARELLI (a cura di)  
*Dire il politico Dire le politique  
Il 'discorso', le scritture e le rappresentazioni della politica*

Padova, CEDAM, 2001, pp. XXXVIII-326  
ISBN 88-13-23520-8, Euro 24,79

Come ha sottolineato l'antropologo Clifford Geertz, nonostante la onnipervasiva retorica della globalità che da qualche tempo domina le nostre esistenze, quello in cui viviamo è un «mondo in frantumi», sempre più dominato dall'esperienza della dispersione e del particolarismo, della complessità e della mancanza di un centro.

Questa dimensione di parcellizzazione investe con particolare radicalità l'orizzonte del sapere politico, ormai irreversibilmente attraversato da un reticolo di linguaggi settoriali, la cui irriducibile pluralità sembra talvolta denunciare il rischio di una definitiva perdita di senso. In questa prospettiva, può essere utile provare a ripercorrere, sotto il profilo concettuale, le tappe essenziali del processo storico

che dalla prima modernità ha condotto agli esiti attuali, tentando di decifrare le principali modalità con le quali il "politico" giunge oggi ad espressione nei diversi ambiti del sapere. È appunto questo il tentativo perseguito nel volume *Dire il politico – Dire le politique*, che raccoglie gli atti dell'omonimo convegno organizzato nel gennaio del 2000 dalla Facoltà di Scienze Politiche dell'Università "Roma Tre".

Introdotta da una raffinata riflessione di Gaetano Calabrò sulla costitutiva coappartenenza di linguaggio e politicalità, l'itinerario proposto si sofferma su alcune delle più significative articolazioni discorsive del politico elaborate dalla cultura francese tra XVIII e XX secolo, per concludersi con alcuni significativi sondaggi multidisciplinari della "nuova polifonia" del lessico politico contemporaneo.

L. S.

Benjamin CONSTANT  
*La libertà degli antichi,  
paragonata a quella dei moderni  
con un Profilo del liberalismo di  
Pier Paolo Portinaro*

Torino, Einaudi, 2001, pp. 166  
ISBN 88-06-15142-8, Euro 8,26

Questa nuova traduzione, curata da Giovanni Paoletti, di un classico della produzione constantiana si segnala per la cura dell'edizione e per la completezza dell'inquadramento storico-ideologico dell'opera.

Il breve saggio, composto in occasione di una conferenza

tenuta nel 1819, con la sua contrapposizione dicotomica tra declinazione antica e moderna della libertà, ha dato luogo, in virtù del suo conciso ed al contempo complesso impianto teorico, ad un dibattito mai sopito sui grandi temi della libertà civile e politica, dei problematici rapporti tra singolo individuo ed incombente presenza del potere, tra dimensione privata e partecipazione alla sfera pubblica, guadagnandosi una posizione di sicuro rilievo nel quadro dello sviluppo del pensiero liberale.

Posizione alla quale ci introducono, con dovizia di argomenti e spunti di riflessione, sia l'introduzione del curatore, attento al contesto storico di redazione ed alla struttura logico-testuale dello scritto, che il denso e problematico saggio di Pier Paolo Portinaro, intitolato *Profilo del liberalismo*, che arricchisce le possibilità di fruizione del testo originale con le suggestioni offerte da un vero e proprio *excursus* filosofico-politico avente ad oggetto tale fortunato filone ideologico.

A. M.

Chiara CONTINISIO (a cura di)  
*Le insorgenze popolari nell'Italia  
napoleonica.*  
*Crisi dell'Antico regime e alterna-  
tive di costruzione del nuovo  
ordine sociale*

Milano, Edizioni Ares, 2001, pp. 484  
ISBN 88-8155-199-3, Euro 24,79

Nell'ambito dello stesso progetto che ha dato vita ai volumi di

Massimo Viglione, *Le Insorgenze. Rivoluzione & controrivoluzione in Italia (1792-1815)* e di Manlio Paganella, *Alle origini dell'unità d'Italia. Il progetto politico-costituzionale di Melchiorre Gioia*, escono gli atti del Convegno di studio tenuto a Milano nel novembre 1999, in occasione del bicentenario del crollo delle repubbliche giacobine, nate all'ombra delle armi napoleoniche, a causa delle sconfitte militari della Francia.

Il Convegno vuole riappropriarsi, secondo i curatori, di un tema sottovalutato dalla storiografia: quello delle Insorgenze popolari che rappresentano un aspetto significativo nel processo di costruzione dell'identità della moderna nazione italiana. Nella *Nota editoriale* si sottolinea come l'approccio di queste giornate di studio sia «senza ingessature ideologiche», nella *Premessa* si afferma che si tratta di «uno studio non ideologicamente pregiudicato», che non bisogna «ridurre a una dimensione ideologica netta gli eventi di quegli anni», la curatrice nell'*Introduzione* ricorda come le insorgenze siano state sempre considerate «con accese colorazioni ideologico-politiche», nella quarta di copertina si spiega che è un Convegno su un momento storico «la cui analisi troppo spesso era stata condizionata da pregiudizi ideologici».

Dopo queste premesse anti-ideologiche, il volume propone numerosi contributi di diverso spessore: da segnalare quello

che apre il libro, di Antonino De Francesco, sul significato delle Insorgenze nella cultura storica italiana negli ultimi due secoli, dal Risorgimento al secondo dopo guerra; anche De Francesco, in linea con il convegno voluto dalla regione Lombardia, ci ricorda che quello delle insorgenze è un «tema tradizionalmente collocato nel quadro di un dibattito fortemente segnato dal risvolto ideologico».

L'opera, che secondo noi risente di una forte ideologizzazione contraria e superiore a quella che vorrebbe contrastare, ha il merito di far riflettere sulla figura delle masse nella storia d'Italia, sul rapporto avanguardie-masse popolari e soprattutto su ciò che è stata, per certi versi, la «prima nostra guerra civile moderna».

M. F.

D

Alberto DE BERNARDI  
*Una dittatura moderna:  
il fascismo come problema storico*

Milano, Bruno Mondadori, 2001, pp. 322  
ISBN 88-424-9497-6, Euro 14,46

In presenza di recenti e vasti dibattiti sulle forme e sulla reale consistenza dell'identità repubblicana nazionale, i quali hanno sospinto conseguentemente l'attenzione della comunità scientifica e di larghi strati dell'opinione pubblica verso una riflessio-

## Cinquantaquattro proposte di lettura

ne sugli antecedenti prossimi della storia d'Italia del secondo dopoguerra, torna utile questa concisa rivisitazione critica della parabola storica del regime fascista, periodo impressosi indelebilmente nella memoria collettiva italiana.

Una ricostruzione lontana da intenti documentari o di esaustiva rievocazione storico fattuale, quanto piuttosto ancorata al proposito di prospettare una riflessione serrata sulle problematiche metodologiche e sui dilemmi interpretativi che hanno animato le pluriennali discussioni degli storici su questo «campo di questioni controverse, sottoposto alla continua ridefinizione di un cantiere storiografico tra i più aperti ed attivi», per usare le parole dell'autore.

Ecco che la snella analisi delle vicende storiche e delle fasi del fascismo – dalla questione della origini alla costruzione del regime, all'affermazione del progetto totalitario ed al suo conclusivo crollo e declino – forniscono lo spunto espositivo per spostare l'esame sulle correlative dispute storiografiche, in tutta la gamma delle sfumature teoriche e dei filoni subito evidenziatisi all'interno dei plurimi percorsi di ricerca intrapresi.

A. M.

Ettore DEZZA

*Saggi di storia del processo penale nell'età della codificazione*

Padova, Cedam, 2001, pp. XI-192  
ISBN: 88-13-22922-4, Euro 13,94

L'autore ripropone in un contesto unitario un gruppo di saggi omogenei tematicamente, già pubblicati a partire dal 1995, e relativi a (poco noti ma importanti) testi normativi promulgati negli Stati italiani tra la fine del XVIII secolo e la Restaurazione.

Dezza spazia con sicurezza dal tardo illuminismo penale di Giovanni Donato Rogadeo, codificatore di Malta (1784) al *Piano di una nuova procedura criminale* (1797) elaborato dal Governo centrale di Verona all'insegna di un compromesso tra esigenze inquisitorie e accusatorie; dalle riforme di età napoleonica (Lucca, 1807; Piombino, 1808; Napoli, 1808) al codice asburgico del 1803; arrestando, infine, la propria attenzione su di un codice pontificio: il *Regolamento organico e di procedura criminale* del 5 novembre 1831.

È una fase di transizione quella esplorata con matura consapevolezza dall'autore; una fase costretta a fare i conti con istituti processuali ormai respinti dalla coscienza giuridica europea (si pensi alla tortura giudiziaria) o con il tentativo di coniugare il segreto processuale e i diritti della difesa, arrivando a soluzioni normative che sono sì il prodotto di una raffinata elaborazione dottrinale, ma

non possono certo prescindere dai condizionamenti politici.

R.M.

Luciano DONDOLI

*Natura e insegnamento della Storia*

Roma, Domograf, 2001,  
(Quaderni di "Storia, antropologia e scienze del linguaggio", N. 7).  
pp. 96, Euro 12,91

L'interrogativo da cui parte questo agile libro di metodologia storica è «che cos'è la storia contemporanea?».

L'autore, che si definisce un crociano «eretico» prende le mosse dalla famosa frase di Croce che tutta la Storia sia storia contemporanea, ma, in opposizione ad essa, riporta la tesi di Henri-Irénée Marrou secondo la quale «a voler troppo insistere su questo punto, a voler troppo decantare questa presenza del passato, resa nuovamente attuale nella coscienza dello storico, si corre il rischio di distruggere e di esautorare il carattere specifico della storia, che – per definizione – è pur sempre la conoscenza del passato».

Al di là del paradosso crociano, l'autore si sofferma sui problemi reali di insegnamento della storia contemporanea e dell'educazione civica, nelle scuole italiane. Secondo l'autore, che si rifà anche agli insegnamenti di un altro «crociano eretico» quale Guido Calogero, bisognerebbe che il professore di storia ignorasse il program-

ma ufficiale, soprattutto per quanto riguarda l'educazione civica, che Calogero preferiva chiamare politica, che deve essere uno strumento per stimolare la ricerca di una verità che potrebbe essere anche inviata ai gruppi di potere.

M. F.

Christopher DUGGAN

*Creare la nazione**Vita di Francesco Crispi*

Traduzione dall'inglese di Giovanni Ferrara degli Uberti

Roma-Bari, Laterza, 2000, pp. XIX-995  
ISBN: 88-452-4275-7, Euro 12,39

L'«enigma» Crispi (p. XI) è al centro di questo dotto e documentato scavo biografico dalla lettura avvincente; anche se la dubbia scelta editoriale di relegare a fine volume novantaquattro pagine di note, rende gravosa al lettore la fruizione di un apparato indispensabile. Lo studio rischia di apparire sottilmente e benevolmente crispino, proprio per la capacità dispiegata dall'autore di penetrare nelle pieghe più recondite di una biografia che è, al tempo stesso, una radiografia dell'Italia e del suo controverso cammino post-unitario.

Qualunque possa essere il giudizio, anche severo e *tranchant*, da esprimere sul personaggio, non v'è dubbio alcuno che Francesco Crispi sia stato figura di notevole rilievo tra la crisi del 1860 e Adua (1896). Lo comprese Mussolini che volle

celebrarlo — unico statista liberale — ricordando l'antesignano dell'espansione coloniale nonché, implicitamente, uno dei presidenti del Consiglio più bellicisti espressi nella breve storia istituzionale dell'Italia unita.

A un personaggio, che nella sua vicenda umana e politico-istituzionale, compendia luci ed ombre del Risorgimento e della successiva costruzione dello Stato italiano — anche se permane il dubbio che sia effettivamente riuscito a «Creare la nazione» — l'autore dedica uno studio rapportabile al *Cavour* di Rosario Romeo (1984).

La prima parte del volume abbraccia il periodo di formazione del colterico e squattrinato cospiratore: dagli iniziali studi giuridici palermitani, al coinvolgimento nella rivoluzione siciliana del 1848, all'esilio a Malta, Parigi e Londra — dove conobbe Mazzini — fino al suo ruolo nella spedizione garibaldina del 1860.

Una seconda parte del volume riguarda l'apprendistato parlamentare a Torino e Firenze, la rottura con Mazzini — «la monarchia è quella che ci unisce, la repubblica ci dividerebbe» (p. 312) — il crescente successo personale di Crispi (corteggiato da ministri come Rattazzi e Peruzzi) ormai facoltoso avvocato di grido e Maestro della Massoneria, il *leader* divenuto indispensabile interlocutore di Depretis.

Inevitabile che la parte più ricca e avvincente della ricostru-

zione sia quella riservata alle sue due esperienze di presidente del Consiglio — il primo non settentrionale ad assurgere a tale carica ventisette anni dopo l'Unità — nel 1887-91 e nel 1893-96 per complessivi cinque anni e mezzo.

In pagine dense ed equilibrate ci viene presentato il suo difficile rapporto con re Umberto I; la sua politica interna in cui riforme amministrative razionalizzatrici si alternavano all'uso massiccio e disinvoltato dell'esercito (per stroncare le nascenti organizzazioni dei lavoratori: Fasci siciliani e Lunigiana); la sua velleitaria politica estera non supportata da un efficiente dispositivo militare, come avrebbe mostrato la tragica pagina di Adua, destinata a segnare la fine dell'ipocondriaco e umorale uomo politico siciliano.

R.M.

F

Massimo FERRARI ZUMBINI

*Le radici del male.**L'antisemitismo in Germania: da Bismarck a Hitler*Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 1124  
ISBN 88-15-08079-1, Euro 46,48

Il volume, prima edizione de Il Mulino per l'Università degli studi della Tuscia, presenta una ricostruzione sistematica dei percorsi dell'antisemitismo

## Cinquantaquattro proposte di lettura

organizzato in Germania, dall'unificazione del 1871 sino al periodo centrale della Repubblica di Weimar.

All'inizio viene esaminata la situazione sociale e giuridica della minoranza ebraica nel periodo imperiale. I primi movimenti antisemiti organizzati sul piano nazionale si battono per l'abrogazione della piena equiparazione giuridica degli ebrei che, recepita nell'ordinamento costituzionale del *Reich*, risulta sottoposta ad eventuali modifiche da parte dei singoli Stati. Questi gruppi si presentano alle elezioni nazionali e locali. Ma, nonostante alcuni successi (tra i quali spicca il 16% in Sassonia nel 1893), la storia elettorale dell'antisemitismo nella Germania imperiale è la storia di una sconfitta: al massimo, sfiora il 4% su scala nazionale.

Assai più rilevante è invece la penetrazione dell'antisemitismo nella società tedesca. Qui si realizza un "doppio circuito", cioè la convergenza tra antiche diffidenze di ispirazione religiosa e nuove accuse di natura economica, soprattutto in connessione con l'ascesa socio-economica della minoranza ebraica e con la "grande depressione" che segue alla crisi finanziaria del 1873. Pur rimanendo un fenomeno minoritario, l'antisemitismo radicale riesce ad avviare un processo di modernizzazione delle proprie teorie.

Alla vigilia della Prima guerra mondiale si è quindi già conclusa la prima radicalizzazione

dell'antisemitismo moderno, che – in un quadro storico radicalmente mutato – porta alla seconda radicalizzazione, cioè quella attuata dal nazismo. Sulla base di documenti inediti, Ferrari Zumbini individua una nuova fonte dell'antisemitismo nazista: Theodor Fritsch, l'autore del *Manuale della questione ebraica*, letto da Hitler negli anni viennesi.

A. B.

Marc FERRO

*Histoire de France*

Paris, Éditions Odile Jacob, 2001, pp. 764  
ISBN 2-7381-0927-6, Euro 28,81

Ultima fatica del noto autore di studi sulla società russa e sovietica, sul cinema e sui media e di molti altri studi storici e filosofici, il volume è arricchito da più di quaranta illustrazioni.

Libro apparentemente riepilogativo della storia di Francia, porta invece con sé notevoli questioni controverse e irrisolte. Parte (come ormai sembra quasi obbligatorio in ogni opera di storia) dalla necessità di confrontarsi con la fine dello Stato-nazione, con la mondializzazione e con le rivendicazioni regionali che mettono sempre più in causa l'identità nazionale.

L'opera è composta di due parti: la prima, *Le roman de la nation*, ricostruisce l'evoluzione della storia di Francia ripercorrendo la cronologia dei grandi momenti storici, dalle origini mitiche della Monarchia di

Francia, attraverso il *tournant* della Rivoluzione fino agli ultimi cambiamenti della società d'oltralpe; la seconda parte, *Les caractères originaux de la société française*, esamina in cosa la società francese, nata da una determinata storia, si differenzia da quelle dei suoi vicini tedeschi, spagnoli e inglesi.

M. F.

Antonia FRASER

*La congiura delle polveri*

Milano, Mondadori, 2000, pp. 406  
ISBN: 88-04-48505-1, Euro 8,26

Ripubblicato immediatamente in versione economica negli "Oscar Storia" dopo essere stato lanciato un anno prima nella collana "Le Scie" questo nuovo libro della Fraser ci porta nell'Inghilterra del primo Seicento, all'epoca dell'avvento al trono di Giacomo I Stuart, dopo il lungo regno di Elisabetta I<sup>a</sup> Tudor (1558-1603).

Nuovo libro, perché l'autrice ci ha già magistralmente introdotti nella storia dinastica anglo-scozzese con due sue opere (pubblicate sempre da Mondadori) su Enrico VIII Tudor, il re dalle sei mogli, e Maria Stuart: l'infelice – ma, nella realtà, intrigante – Stuarda di Giuseppe Verdi.

È questo un filone divulgativo "alto" – in Italia, ahimè, praticato solo da giornalisti di penna rapida quanto superficiale – in cui intellettuali, che non sono storici di tipo accademico, si

cimentano con un problema e un'epoca, tratteggiando affreschi ricchi di suggestioni interpretative.

Pretesto per la ricostruzione è un tentativo di strage terroristica perpetrato da un gruppo di nobili cattolici inglesi con relazioni a Corte. I cospiratori decidono di far saltare in aria il Parlamento con tutti i deputati, i Pari del regno e la stessa famiglia reale, approfittando di una seduta aperta dal re Giacomo I Stuart.

Scoperta la congiura in circostanze mai del tutto chiarite, colpevoli e complici — soprattutto Gesuiti in incognito — vengono processati e giustiziati secondo modalità draconiane (impiccagione seguita da squartamento in vita), comuni nell'Europa del tempo nei processi di regicidio.

Alla vicenda l'autrice dedica pagine soffuse di *pietas* "papistica", proponendo più piani di lettura. Innanzi tutto, la delusione cattolica per la mancata riabilitazione di quella religione da parte di un re che, pur calvinista, era figlio della martire cattolica Maria Stuart regina di Scozia.

In secondo luogo, un affresco dei costumi del tempo, intrisi di fedeltà incrociate (al re, alla religione, ai patroni e ai clan) che offre all'autrice l'opportunità di cogliere quanto del *Macbeth* (e dello stesso *Re Lear*) di William Shakespeare sia tributario in riferimenti alla congiura.

Poi, la descrizione delle

dinamiche del complotto — ripropostoci in un'ottica attenuativa che allontana la materialità del tentativo — e i livelli di coinvolgimento (Spagna, Papato).

Infine, un'attenta quanto sintetica descrizione del processo (dall'istruttoria alle condanne), ricondotto abilmente dall'autrice nell'ambigua categoria della persecuzione delle minoranze. Dalla Fraser, che è moglie del commediografo Harold Pinter, non avremmo potuto attenderci di meglio.

R. M.

## G

Bernard GAINOT

1799. *Un nouveau Jacobinisme?*

Paris, CTHS, 2001, pp. 542  
ISBN 2-7355-0466-2, 203, Euro 31,00

*Néo-Jacobinisme* è termine ripreso dal *Dictionnaire historique* di Soboul che lo assimila «à un courant républicaine de gauche» che non si risolve in «une simple lutte pour la survie, mais témoigne jusqu'au Consulat de la vitalité [...] d'une pratique politique, et de l'originalité d'une idéologie».

Nel 1799 la Repubblica costituzionale conosce una profonda crisi destinata a chiudersi con il colpo di Stato del 18 Brumaio e l'instaurazione del

regime napoleonico.

Si avrà, tuttavia, un tentativo di resistenza, di *régénération* delle istituzioni repubblicane animato da una vena egualitaria e, al tempo stesso, liberale che si condenserà nell'idea di «democrazia rappresentativa». Il suo esito fallimentare non toglie che si tratti dell'unico ponte di raccordo fra il movimento dei *clubs* rivoluzionari e quello repubblicano democratico del 1830.

P.P.

Emilio GENTILE

*Le religioni della politica.*

*Fra democrazia e totalitarismi*

Roma-Bari Laterza, 2001, pp. 250  
ISBN 88-420-6069-0, Euro 15,49

Dopo *Fascismo e antifascismo. I partiti italiani fra le due guerre* (vedi la scheda in *Librido* nel n. 1 di questo «Giornale») l'autore torna a interessarsi di religione politica e di liturgie civili nelle società secolarizzate (di fondamentale importanza, riguardo a questo argomento, è il volume che l'autore ha dedicato alla sacralizzazione della politica nel periodo fascista, *Il culto del littorio*, giunto ormai alla ottava edizione e tradotto in varie lingue).

L'autore divide le varie forme di religioni della politica in due grandi categorie: la «religione civile», categoria concettuale tipica dei sistemi politici che garantiscono la pluralità delle idee e la libera competizione per l'esercizio del potere; la

## Cinquantaquattro proposte di lettura

«religione politica», che è caratterizzata dalla sacralizzazione di un sistema fondato sul monopolio irrevocabile del potere e sul monismo ideologico.

In questo libro Gentile non si sofferma solo sul ventesimo secolo, ma legge il fenomeno delle religioni civili e politiche con una prospettiva storica che idealmente risale a Jean-Jacques Rousseau. La sua analisi parte dalle «rivoluzioni democratiche» della fine del XVIII secolo per arrivare alle «rivoluzioni totalitarie» del XX.

«I rivoluzionari americani e i rivoluzionari francesi, – scrive l'autore – discepoli dell'illuminismo, furono i primi politici dell'età contemporanea che si accinsero all'impresa di dare nuove istituzioni a un popolo. Essi erano convinti che senza una fede comune, ispiratrice di virtù civiche, di fedeltà e di dedizione allo Stato e alla patria, nessuna democrazia avrebbe potuto sopravvivere, perché sarebbe stata continuamente minacciata. Le religioni della politica nacquero, dunque per consacrare la legittimità della democrazia e per subordinare l'interesse particolare al bene comune» [pp. 30-31].

La religione politica fascista che è il "prototipo" delle religioni politiche del XX secolo, e il neopaganesimo nazista che introdusse i riti e i simboli di una religione del sangue e della razza, sono debitori a più di un secolo di esperienze di sacralizzazione della politica, che è un

fenomeno che ha avuto inizio con la nascita delle democrazie moderne e con la politica di massa.

M. F.

Sonia GIUSTI  
*Antropologia storica. Storie degli altri nel passato e nel presente*

Roma, Einaudi, 2001, pp. 191  
ISBN 88-88060-05-7, Euro 15,49

Il volume studia l'applicazione del metodo antropologico all'indagine storiografica: parte dall'etnologia francese e dalla *nouvelle histoire* ed arriva ai fondamentali studi di Remo Cantoni e di Ernesto De Martino. L'autrice sottolinea l'approccio globale e strutturale che la scuola delle *Annales* – di Lucien Febvre e Marc Bloch – ha iniziato in Francia nei primi anni Trenta del Novecento; una storia a più livelli che si intrecciano con le scienze «demoetnoantropologiche».

La storiografia, dunque, per l'autrice si dirama lungo due filoni, quello storico e quello antropologico. I contributi più interessanti del volume li troviamo nella parte seconda dedicata soprattutto allo «storicismo religioso» di Ernesto De Martino e al suo *vitale esistenziale*. «La vitalità umana – scrive De Martino – non è la vitalità cruda e verde, selvatica e intatta da ogni educazione ulteriore. Questa è la vitalità della pianta o dell'animale, non dell'uomo. La vitalità umana è la presenza, cioè la vita

che si fa presente a se stessa e che si fa centro di energia sintetica secondo distinte potenze operative».

M. F.

Janet GLEESON

*L'uomo che inventò il denaro. La storia vera di John Law, libertino, giocatore d'azzardo, assassino e padre dell'economia moderna*

Milano, Rizzoli, 2000, pp. 315  
ISBN: 88-17-86420-X, Euro 14,98

Questo vivace volume è dedicato al finanziere che per primo teorizzò la circolazione fiduciaria del denaro, e quindi l'uso della carta (cartamoneta), svincolando quell'antico mezzo di pagamento dalla sua necessaria coesistenza con l'oro e l'argento.

Conquistata la fiducia del Reggente Filippo d'Orléans, lo scozzese John Law tra il 1715 e il 1720 ebbe nelle mani l'economia francese, in qualità di Controllore generale delle Finanze: carica di governo che ne faceva una specie di super-ministro di Finanze e Tesoro, primo collaboratore del capo dello Stato.

In tale veste, Law pilotò un'abile campagna di investimenti coloniali – gestiti dalla Compagnia del Mississippi da lui fondata – che innescò un vero e proprio boom del mercato azionario, coinvolgendo mezzo milione di risparmiatori. Altro suo strumento di intervento fu la *Banque Royale* che emise 1,2 miliardi di banconote circolanti a corso forzoso. Un'ondata di panico collet-

tivo, accompagnata da fulminee richieste di rimborso dei titoli cartacei, determinò il fallimento di un tentativo che anticipava di quasi un secolo la circolazione cartacea.

R. M.

Jacques GODECHOT  
*La Rivoluzione francese.*  
*Cronologia commentata*  
1787-1799

Milano, Bompiani, 2001, pp. 416  
ISBN 88-452-4940-9, Euro 9,04

Uscito in Francia poco prima del bicentenario della Rivoluzione francese e già pubblicato in italiano nel 1989, questo "diario di bordo" della Rivoluzione esce ora in edizione tascabile. Non sarebbe possibile secondo l'autore far cominciare la Rivoluzione francese in una giornata del 1789, perché la Rivoluzione affonda le sue radici nello spazio e nel tempo, in una lunga durata della storia delle idee che va fino all'Illuminismo o ancora prima fino al Razionalismo del XVII secolo.

Il volume inizia con un grande panorama dell'Illuminismo e dei suoi aspetti economici, religiosi politici e sociali, per poi continuare con un quadro degli inizi dell'era rivoluzionaria, 1770-1787, in cui si sofferma soprattutto sulla Rivoluzione americana.

Dal 22 febbraio 1787 comincia la cronologia della Rivoluzione in Francia, scandita dai grandi eventi sociali ma, soprattutto,

dalle grandi assemblee rivoluzionarie: l'epoca dell'Assemblea costituente, l'Assemblea legislativa, la Convenzione nazionale, tripartita in Convenzione girondina, giacobina e termidoriana. Poi il volume continua soffermandosi sul primo, sul secondo e sul terzo Direttorio fino al colpo di Stato del 18 brumaio di Napoleone Bonaparte.

Infine, il libro riporta un utile dizionario biografico di quattrocento personaggi citati nella cronologia, omettendo i personaggi celebri e conosciuti come Robespierre o Luigi XVI, e soffermandosi su personaggi meno conosciuti al grande pubblico ma di straordinaria importanza come, per esempio, il libraio e stampatore Charles Joseph Panckoucke fondatore del «*Moniteur universel*».

M. F.

Philippe GRATEAU,  
*Les Cahiers de doléances.*  
*Une relecture culturelle*

Rennes, PUR, 2001, pp. 384.  
ISBN 2-86847-576-0, 144, Euro 22,00

Il XVIII secolo come tempo di grandi metamorfosi materiali ed intellettuali, con conseguente rivoluzione dei valori e sconvolgimento delle abitudini più radicate.

I *Cahiers de doléances*, benché studiati da oltre duecento anni, «*procurent le sentiment de tout avoir dit et de tout [encore] pouvoir dire*», quanto meno rispetto alla risonanza ed all'impatto delle aspirazioni filosofi-

che, morali e politiche settecentesche sulla gente comune.

Grateau si chiede, infatti, in che cosa si siano tramutati gli ideali dei Lumi una volta permeate di sé le forme di vita rurali.

Il presupposto teorico di fondo è che dall'alleanza assolutamente inedita – in quanto estranea all'*Ancien régime* – fra *élites* acculturate e mondo degli umili sia scaturito un rinnovato rapporto con le cose, come attesterebbe la riflessione coeva di moralisti, economisti e filosofi sul rapporto fra ordinarietà e straordinarietà, fra beni di lusso e stretto necessario alla sussistenza.

P. P.

Paolo GROSSI  
*Mitologie giuridiche della*  
*modernità,*

Milano, Giuffrè, 2001, pp. XII-124.  
ISBN 88-14-08860-8, Euro 9,30

I tre saggi che formano il piccolo ma prezioso volume nascono da occasioni diverse accomunate tuttavia dall'unitarietà tematica e dal "tono" del discorso. Rivolgendosi – come accade da tempo – «a un pubblico più ampio dei soliti venticinque storici del diritto», Paolo Grossi ricorda anzitutto al giurista, in questo caso il giurista ancora in formazione, il dovere di perseguire la necessità metodica del dubbio e della critica rigorosa e costante, denunciando le più inquietanti certezze e i luoghi comuni posti a fondamento di una immagine consolidatissima

## Cinquantaquattro proposte di lettura

della civiltà giuridica moderna.

Riguardare con occhio vigile le «mitologie giuridiche della modernità» significa dover ripercorrere gli snodi fondamentali del progetto di trasformazione costituzionale dei sistemi giuridici tra XVIII e XIX secolo nel nome della positività del diritto, del legicentrismo, dei codici, dell'esecutorietà giurisdizionale.

Dalla constatazione dell'entrata in crisi di siffatte categorie – di cui bisogna tenere presenti i dati di ineliminabile centralità – l'autore riflette sulle prospettive e sui profili di intuibile cambiamento. Il diritto, ci ricorda Grossi, è società ancor prima che potere, è ordinamento complesso e multidimensionale non identificabile solo con la forma moderna della legge. Il giurista (e non solo) è insomma chiamato a un rivitalizzante esame di coscienza.

L. L.

# H

Jean-Louis HAROUEL, Jean BARBEY, Eric BOURNAZEL, Jacqueline THIBAUT-PAYEN

*Histoire des institutions de l'époque franque à la Révolution*

Paris, PUF, 2001, pp. 591  
ISBN 2130515363, Euro 11,89

Uscita all'interno della collana "Droit Fondamental" diretta da

S. Rials, l'opera, giunta ormai alla nona edizione interamente rivista, soddisfa appieno le caratteristiche della manualistica migliore.

In apertura si ricostruisce l'*aventure franque*, passando attraverso le dinastie merovingia e carolingia, fino al rinascimento capetingio. Si esaminano, quindi, i tratti fondamentali dell'epoca feudale, sino all'avvento delle istituzioni monarchiche.

Saranno, infine, lo sviluppo e consolidamento dello Stato monarchico fra XIII e XVII secolo, e la sua successiva trasformazione in Monarchia amministrativa, l'oggetto delle ultime due sezioni del libro, che si chiude con la transizione dall'*Ancien régime* alla Rivoluzione.

Rispetto al clima pre-rivoluzionario si dirà che «la royauté est morte de n'avoir pas poursuivi la construction de l'État», arginando il protagonismo parlamentare e mettendo mano alle necessarie riforme. Un esempio di riduzione della storia istituzionale a storia della monarchia.

P.P.

# K

Alan S. KAHAN

*Aristocratic Liberalism.*

*The Social and Political Thought of Jacob Burckhardt, John Stuart*

*Mill and Alexis de Tocqueville*  
with a new afterword by the  
author,

New Brunswick, London, Transaction  
Publishers, 2001, pp. 242  
ISBN 0-7658-0711-4, [s.i.p.]

Il volume è la ristampa del lavoro pubblicato da Alan S. Kahan nel 1992 con la Oxford University Press. Il libro suscitò allora un notevole interesse perché riproponeva una lettura del liberalismo "aristocratico" associando tre grandi e differenti personalità: lo svizzero Burckhardt, l'inglese J. S. Mill e il francese Tocqueville accomunati però da una comune lettura del passato e della Rivoluzione francese in particolare, dei rischi connessi all'egemonia delle classi medie e alla completa affermazione del *commercial spirit* con effetti negativi in termini di conformismo, di mediocrità intellettuale e di uniformazione amministrativa, e con la paventata deriva nel "dispotismo" o nell'"anarchia" a tutto discapito dei valori umanistici e delle libertà civili.

La nuova edizione è accompagnata da una interessante postfazione dell'autore che prendendo spunto dalle osservazioni fatte al libro e dalle sue ulteriori ricerche ritorna a riflettere sul liberalismo come categoria della complessità o come «partito delle contraddizioni» oscillante tra la fiducia nel progresso razionale e la paura di evoluzioni legate all'irrompere delle masse sulla scena politica. In particolare, Kahan

ritiene che il fattore unificante del liberalismo ottocentesco, al di là di tutte le differenze immaginabili, sia il «discorso della capacità» come vero e proprio fondamento epistemologico dell'essere liberali. I liberali parlavano un linguaggio comune quando discutevano di suffragio e di tutti i problemi connessi.

Kahan ricorda che le due principali eredità liberali del XIX secolo hanno avuto un diverso destino, infatti mentre con l'ascesa dei movimenti politici di massa il «discorso della capacità» ha perso ogni appeal nell'ambito della cultura politica contemporanea, al contrario la grande riflessione sui diritti civili rimane al centro delle attuali discussioni. L'*On Liberty* di Mill resta un testo referenziale, mentre il suo *On Representative Government* appartiene più al terreno dello storico. Ma, dopo tutto, si chiede l'autore, siamo così sicuri che il «liberalismo aristocratico» sia del tutto scomparso e non abbia invece assunto forme nuove?

L. L.

Martin KIRSCH, Pierangelo SCHIERA (Hrsg.),  
*Verfassungswandel um 1848 im europäischen Vergleich*

Berlin, Duncker & Humblot, 2001,  
pp. 408  
ISBN 3-428-09799-8, [s.i.p.]

Con la pubblicazione degli Atti di un Convegno svoltosi nel giugno 1998 presso la Hum-

boldt-Universität di Berlino grazie all'intervento di importanti Istituti di ricerca e alla partecipazione di alcuni dei migliori specialisti europei di storia politica e costituzionale, Pierangelo Schiera e Martin Kirsch proseguono nel lavoro meritorio di "mappatura" del costituzionalismo europeo alla metà del XIX secolo.

Se in un precedente volume era stata la Germania al centro dell'attenzione, benché sempre su una scala prettamente europea (si veda la scheda pubblicata nel n.1/2001 di questo «Giornale»), nella nuova raccolta di saggi è il complessivo processo di cambiamento costituzionale avviato nel 1848 in gran parte dell'Europa a diventare il principale oggetto delle ricerche. Questo volume ha almeno due meriti: mostrare tutta la complessità del *Verfassungsbedarf* non più riducibile a troppo facili equazioni storiografiche; leggere questa complessità nel solo modo possibile, ovvero attraverso la chiave comparativa.

I due saggi dei curatori (Schiera, *Konstitutionalismus und Vormärz in europäischer Perspektive: Politische Romantik, Integrationsbedarf und die Rolle des Liberalismus*, pp.15-30; Kirsch, *Verfassungswandel um 1848 – Aspekte der Rezeption und des Vergleichs zwischen den europäischen Staaten*, pp.31-62) accompagnano bene queste due chiavi di lettura e in particolare il saggio di Schiera coglie le fondamentali interconnessioni tra

le culture del liberalismo, le forti permanenze di un passato che si auto-alimenta nella lunga durata delle strutture sociali, i processi di modernizzazione "necessari" quanto almeno la definizione di un variabile quadro concettuale delle forme costituzionali.

Tra gli altri articoli ci piace menzionare almeno quelli di Anna Gianna Manca sul problema dei deputati-funzionari nelle Assemblee costituenti del '48 francese e tedesco, di Carlos Petit sulla tranquilla "mediocrità" del '48 spagnolo, di Marco Meriggi sugli elementi di differenza e di somiglianza nel processo costituzionale di *Nation building* tra la Prussia e la Germania e il Piemonte e l'Italia, di Francesca Sofia sulla presenza di diverse "scale" (regionale, nazionale, universale) nel costituzionalismo italiano del 1848 con particolare riferimento a Napoli, alla Sicilia, alla Toscana e allo Stato della Chiesa.

L. L.

L

Marc LAHMER  
*La constitution américaine dans le débat français: 1795-1848*

Paris, L'Harmattan, 2001, pp. 478.  
ISBN 2-7475-0851-X, [s.i.p.]

Il libro di Lahmer è senza dubbio uno dei più importanti saggi di storia e teoria costituziona-

## Cinquantaquattro proposte di lettura

le degli ultimi anni, sia per le tesi proposte, sia per la rara erudizione che le sostiene. Il titolo, a dire il vero, appartiene alla famiglia dell'*understatement*, poiché il lavoro va ben al di là del riferimento americano nella storia francese.

In realtà, è la nozione di separazione dei poteri il vero centro della riflessione e in tal senso il libro costituisce un'originale messa a punto e specificazione della ormai classica distinzione avanzata da Troper vent'anni fa. Ogni parte dell'opera costuisce al tempo stesso una porzione del discorso generale e un percorso a sè stante (di grande rilievo, per esempio, sono le pagine dedicate alla lettura harringtoniana di Sieyès).

Lahmer dimostra come tra XVII e XVIII secolo la separazione dei poteri sia una nozione ambivalente, indicando due modi differenti, addirittura antinomici, di organizzazione: da un lato la separazione assoluta o unità legislativa che bandisce la partecipazione alla funzione legislativa dell'organo esecutivo, dall'altro la «balance» dei poteri che poggia, nel caso inglese, sulla costruzione sociale del governo misto e in quello americano su una logica di razionalizzazione e postula la qualità di co-legislatore dell'organo esecutivo.

Utilizzando questa distinzione diventa addirittura nocivo applicare il dualismo regime presidenziale-regime parlamentare, ovvero nozioni desti-

nate a diventare "senso comune" nel XX secolo. Di conseguenza la costituzione dell'anno III segna un "momento americano" alla ricerca della *balance*; la costituzione del 1848 — al contrario di quanto molti pensino — respinge alla radice la logica americana e ripropone invece quella dell'unità legislativa.

L. L.

Jacqueline Lucienne LAFON  
*La Révolution française face au système judiciaire d'Ancien régime*

Préface de François Monnier

Genève, Droz, 2001, pp. 464  
ISBN: 2-600-00615-X [s.i.p.]

La riforma della giustizia penale e civile, già al centro di alcuni tentativi abortiti — Maupeou (1771), Lamoignon (1788) — nell'ultimo ventennio pre-rivoluzionario, ebbe una parte di rilievo nelle richieste formulate dai *Cahiers des doléances* del 1789 e fu subito una delle grandi priorità della Costituente fin dall'estate 1789.

Malgrado tale rilevanza — come osserva, sconsolato, il prefatore François Monnier — la giustizia è ignorata dal più noto dei dizionari editi in occasione del bicentenario della Rivoluzione, il *Dictionnaire critique* diretto da Furet e Ozouf.

Il tema è ora in parte affrontato in un libro densissimo, basato su di un solido lavoro archivistico che restituisce al lettore di oggi la transizione dal

vecchio al nuovo sistema giurisdizionale.

Lo studio della Lafon è diviso in due parti. Nella prima parte, viene analizzata l'attività dei tribunali civili e penali, dalla iniziale proroga delle strutture d'*Ancien régime* fino all'entrata in funzione delle nuove giurisdizioni. Nella seconda parte, l'autrice si sofferma minuziosamente sulla liquidazione finanziaria degli uffici giudiziari d'*Ancien régime* legata all'abolizione del sistema della venalità delle cariche pubbliche e al conseguente rimborso a favore dei titolari espropriati.

Tuttavia, proprio a causa della minuzia ricostruttiva che porta l'autrice sulle tracce di vari processi civili e penali, il lavoro nel suo insieme non denota un impianto cartesiano, disperdendosi in mille rivoli.

La Costituente abolì il vecchio assetto giurisdizionale sostituendolo con una rete di tribunali i cui giudici erano eletti dal corpo elettorale; alla *réfon-te de l'Ordre judiciaire* abbinò in tempi rapidi l'introduzione della giuria penale e la messa a punto di un moderno codice penale basato su pene fisse e predeterminate per legge.

Per conseguire questi importanti obiettivi la Costituente ebbe bisogno di un impulso e questo le fu dato da alcuni giuristi (magistrati e avvocati) che sedevano in alcuni importanti comitati dell'assemblea: ma degli uni e degli altri non resta traccia nel libro.

Così, nulla ci viene detto di Bergasse, Beaumetz, Thouret e Du Port (relatori e redattori di gran parte dei progetti trasformati in leggi), come nulla ci viene detto del *Comité de Constitution*, che a partire dal settembre 1789 prese in pugno le redini della riforma, collegandosi al *Comité de Jurisprudence criminelle*.

Infine, buona la bibliografia ma pessimo un indice dei nomi di cui non si percepiscono i criteri. È probabile che l'autrice non abbia voluto appesantirlo con le decine di nomi dimenticati di protagonisti di vicende processuali da lei richiamate. Ma, allora, perché Hébert e Robespierre (pur citati a p. 118) non vengono menzionati nell'indice, mentre invece Le Peletier de Rosambo vi figura?

R. M.

Alexandrine-Charlotte-Sophie  
de LA ROCHEFOUCAULD  
*Lettres de la duchesse de La  
Rochefoucauld à William Short*  
Édition présentée et annotée  
par Doina Pasca Harsanyi

Paris, Mercure de France, 2001, pp. 287  
ISBN: 2-7152-2251-3, Euro 4,57

Scoperto recentemente nell'archivio dell'*American Philosophical Society* di Philadelphia e subito pubblicato, questo epistolario va dal 22 ottobre 1790 al 7 agosto 1798 (pp. 15-239) con l'aggiunta di cinque lettere spedite fra il 1810 e il 1838 (pp. 240-252).

Corrispondenti, due innamorati di qualità: l'ambasciatore statunitense a Parigi William Short (successore di Thomas Jefferson) e la giovane sposa (nonché nipote) del duca La Rochefoucauld d'Enville, già segretario di Benjamin Franklin all'epoca della sua lunga missione a Versailles, e primo e integrale traduttore in lingua francese di tutte le costituzioni americane.

Specchio di un'epoca, testimone indiretto e discreto di tempi in cui i matrimoni rientrano in più ampie strategie di alleanze familiari (mentre, invece, l'amore lo si cercava altrove), questo carteggio attesta anche la delusione crescente e l'angoscia provate dalla protagonista di fronte al *dérapiage* terrorista che manderà sul patibolo gran parte della sua famiglia.

Osservatrice privilegiata di grandi eventi nella fase costituzionale della Rivoluzione francese – non si dimentichi che il marito era uno dei più ascoltati *leaders* della Costituente (1789-91) – le lettere di Alexandrine attestano il progressivo sfilacciamento del fronte patriottico, di cui fu paradigmatica la rottura tra i La Rochefoucauld e Condorcet nel novembre 1791 (p. 77).

R. M.

Emanuel LE ROY LADURIE  
*Histoire de France des régions  
La périphérie française,  
des origines à nous jours*  
préface de Jacques Julliard

Paris, Édition du Seuil, 2001, pp. 428  
ISBN 2-02-041568-2, Euro 21,34

Ormai avvezzo a confrontarsi con il rapporto tra il territorio e storia, sullo Stato e sulla Nazione, utilizzando la categoria storiografica della *longue durée* di matrice braudeliana, l'autore in questo suo ultimo lavoro si concentra sull'unità nazionale che in Francia è stata raggiunta o meglio è stata forgiata malgrado le diversità delle regioni che la compongono.

Questa unità è a volte rimessa in causa dalle rivendicazioni di identità regionali, di aree periferiche dell'Esagono. L'opera nasce dalla domanda se un nuovo ciclo di contestazioni regionali o addirittura etniche stia per nascere e dalla necessità di fare chiarezza nel dibattito sempre più confuso tra mondialismo e regionalismo. Per usare un'espressione cara all'autore «les minorités périphériques» non si confondono con il problema classico della centralizzazione in Francia e delle resistenze ad essa.

Quello che è qui in questione è, più che l'autorità del centro, l'omogeneità delle diverse periferie, più che un problema politico e amministrativo è un problema culturale e linguistico. Quello che Jacques Julliard nella prefazione si auspica è che questo libro serva a chiarire le

## Cinquantaquattro proposte di lettura

vie da percorrere per arrivare a delle soluzioni circa il rapporto tra i nazionalismi, accettabili senza il ricorso alla violenza.

M. F.

Sergio LUZZATTO  
*La mummia della Repubblica.  
Storia di Mazzini imbalsamato  
1872-1946*

Milano, Rizzoli, 2001, pp. 222  
ISBN 88-17-86759-4, Euro 16,53

Sulla scia del grande successo de *Il corpo del duce* l'autore propone uno studio sul linguaggio dei corpi, su ciò che un corpo morto, oltraggiato in piazzale Loreto o venerato in casa Rosselli, ha da dire alle generazioni future. Il filo conduttore che il libro percorre è la necessità o meno di uno Stato laico di possedere una sua liturgia, un suo culto pagano intriso però di elementi religiosi e simbolici: «non ci saziavamo – scrive il mazziniano, deputato sardo Giorgio Asproni – di contemplare quella salma sacra».

Il libro ripercorre agevolmente la storia del prezioso corpo del signor Brown – alias Giuseppe Mazzini – che quando era in vita aveva chiesto una tumulazione semplice e sobria. Dopo averlo esposto al pubblico in una cassa con uno sportello di cristallo, un'idea, o piuttosto un'intuizione, di Agostino Bertani portò ad investire sul potere carismatico del profeta attraverso

un'imbalsamazione. Paolo Corini, scienziato lodigiano, matematico, geologo, biologo, fisiologo, nonché "fratello" per affiliazione massonica, fu l'esecutore dell'imbalsamazione di Mazzini che riuscì solo in parte, «macabro esperimento di due apprendisti stregoni della politica e della scienza».

L'autore vede un filo rosso nella storia d'Italia, che lega numerose vicende strettamente correlate con i corpi di uomini illustri. Tragedie di sangue, di cadaveri e di lutti che dall'Unità in poi ha conosciuto il popolo italiano: il regicidio di Umberto I nel 1900, il delitto Matteotti nel 1924, la fucilazione di Mussolini nel 1945, e infine il delitto Moro nel 1978.

Fuori dal coro di una confusa ricerca dell'identità italiana, quello che Sergio Luzzatto fa in quest'opera è l'analisi, attraverso i simboli corporali, dei miti fondanti di una democrazia laica: «in un paese come l'Italia, dove lo Stato impersonale – lo Stato disincarnato – è storicamente debole, risulta sin troppo facile l'affidarsi al corpo del politico d'eccezione come a quello di un santo profano: incarnazione di una mistica, o garanzia di un mito» [p. 34].

M. F.

# M

Paolo MARCHETTI  
*De iure finium  
Diritto e confini tra tardo  
medioevo ed età moderna*

Milano, Giuffrè, 2001, pp. 231  
ISBN 88-14-09069-6, Euro 17,56

Inserito nella collana della Facoltà di giurisprudenza dell'Università degli studi di Teramo, il libro affronta, non senza ambizione, la difficile storia delle frontiere, che ha avuto e continua ad avere uno strascico continuo nell'ultima guerra balcanica, non del tutto conclusa, già ribattezzata «guerra dei dieci anni» (non a caso il libro si apre con la citazione di un episodio della guerra di Bosnia, sull'appartenenza di Sarajevo alla Serbia o alla Bosnia).

L'autore decide di isolare un determinato periodo storico, il passaggio tra tardo medioevo ed epoca moderna, in cui studiare i principi e i valori posti alla base della determinazione dei confini. Il lavoro è reso più difficile dalla mancanza di un dato testuale riscontrabile nel *Corpus iuris* giustiniano che si concentra quasi esclusivamente sui rapporti di confine tra privati, ma non presenta norme relative ai *fines publici*.

Quindi l'attenzione dell'autore, che non trascurerà né i *libri legales* né le fonti canonistiche, verterà sui giuristi e sulla scienza giuridica. «Le zone di confi-

ne – scrive Marchetti – in quanto zone ad alta entropia sociale, sembrano reclamare, da questo punto di vista, l'intervento di *peace specialist*, ed il giurista nell'età di passaggio tra tardo medioevo ed età moderna assolverà pienamente a questa funzione» [p. 4.]

Di notevole interesse è la parte centrale del libro, dedicata allo *ius confinand*, che inizia con una definizione di che cosa sia Impero, («realità storico-politiche alle volte assai differenti tra loro, come gli imperi economici e quelli coloniali» [...] «il "paradigma imperiale", a differenza di quello statale, non appare ancorato ad una realtà territoriale precisa» [p. 63]) e segue definendo *lo ius confinand* come un *diritto a titolarità molteplice* tra il papa e l'imperatore.

M. F.

Roberto MARTUCCI

*L'ossessione costituente*

*Forma di governo e costituzione  
nella Rivoluzione francese  
(1789-1799)*

Bologna, il Mulino, 2001, pp. 330  
ISBN 88-15-08247-6, Euro 20,66

Questo lavoro si basa su una attenta rilettura di fonti settecentesche («Moniteur universel», «Point du Jour», *procès-verbal-imprimé*, *Mémoires*, etc.) che porta l'autore a rimettere in discussione l'interpretazione dell'evoluzione costituzionale rivoluzionaria formulata nell'ar-

co di un secolo dalla più accreditata storiografia: da Alphonse Aulard a François Furet e Nicola Matteucci.

In particolare, l'autore si è interrogato sul peso dell'eredità americana (in termini di modalità di adozione dei testi costituzionali scritti e di introduzione di un lessico politico-istituzionale fortemente connotato), arrivando alla conclusione di una sua rilevanza indubbia, fino a fargli ipotizzare l'esistenza di un vero e proprio «blocco di costituzionalità» che ha legato il 1776 americano al 1789-91 francese.

Al centro dell'indagine vi è la mancata stabilizzazione del sistema rappresentativo francese tra la convocazione degli Stati Generali (1789) e il colpo di Stato militare del 18 brumaio anno VIII (1799); in parte dovuta all'ossessione "cartesiana" di progettare strutture costituzionali sempre più perfette sotto il profilo della correttezza e dell'ortodossia democratica.

L'esame dei lavori preparatori delle costituzioni del 1791, 1793 e 1795, ha consentito all'autore di cogliere un comune denominatore costituzionale per il decennio rivoluzionario: l'intero sistema dei poteri pubblici centrali e periferici diventa (e viene costantemente mantenuto) a base elettiva dal basso verso l'alto, mediante adozione di quello che nel corso dell'Ottocento sarebbe stato poi definito suffragio universale maschile.

Tale tipo di suffragio (con i suoi vincoli: iscrizione nei ruoli delle imposte, domicilio certo, stato di non domesticità) accomuna la monarchia costituzionale del 1789-91 e la repubblica (montagnarda, termidoriana e direttoriale) del 1792-99, distinguendo i due regimi per il solo abbassamento della maggiore età dai venticinque ai ventun anni, disposto con decreto 11 agosto 1792.

M. F.

Costantino MORTATI

*L'ordinamento del governo nel  
nuovo diritto pubblico italiano*  
ristampa inalterata con una  
prefazione di Enzo Cheli

Milano, Giuffrè, 2000, pp. X-233.  
ISBN 88-14-08100-X, Euro 17,56

Dopo l'importante ristampa de *La costituzione in senso materiale* (1998), ecco apparire, sempre nella prestigiosa collana della Biblioteca del "Centro di studi per la storia del pensiero giuridico moderno" diretta da Paolo Grossi, la pubblicazione di uno scritto giovanile di Mortati (1931), frutto della rielaborazione della sua tesi di laurea in scienze politiche.

Nella sua prefazione Enzo Cheli mette bene in luce le ragioni che sollecitano il lettore contemporaneo a rileggere lo scritto del più grande costituzionalista italiano per la parte centrale del Novecento.

Non è utile solo a meglio comprendere lo sviluppo e l'e-

## Cinquantaquattro proposte di lettura

voluzione del pensiero mortatiano e a offrire una delle più acute rappresentazioni teoriche della nuova «costituzione fascista»; Mortati sa già inserire con metodo sicuro le avvenute, radicali trasformazioni nel disegno più complesso della storia italiana, delle sue forze sociali, degli assetti complessivi della forma moderna dello Stato di diritto, pur alla luce di un regime che già rivela i tratti di irriducibilità alle fonti tradizionali e «si presenta con tali caratteri di originalità da rendere poco utile il suo raffronto con altri ordinamenti del passato».

Eppure è con l'occhio sensibile verso il quadro europeo che Mortati guarda alla singolarità del caso italiano, reso più lucido dalla lettura di autori come Smend e soprattutto Schmitt che dai primi traumi imposti dalla modernità politico-costituzionale hanno avviato un lavoro di critica e di ripensamento delle categorie fondamentali.

L. L.

Alain MOTHU (éd.)  
*Révolution scientifique  
et Libertinage*

Turnhout (Belgio), Brepols, 2000  
ISBN 2-503-51008-6 [s.i.p.]

Quale è stato il rapporto tra l'affermazione nel Seicento di una cultura eterodossa e scettica in Francia e, più in generale, in Europa, e lo sviluppo di quella che è convenzionalmente defi-

nita la rivoluzione scientifica? È questo il tema di fondo sul quale si interrogano, con approcci e conclusioni differenti, le ricerche contenute in questo volume collettaneo, prevalentemente di studiosi francesi ed italiani.

All'interno di un campo di ricerca consolidato nel tempo, quello dell'approfondimento della conoscenza dell'ampiezza del terreno di coltura nel quale fioriscono le nuove conoscenze fisico-matematiche, astronomiche, mediche, il volume riflette, secondo le differenti sensibilità degli autori, su alcuni temi-chiave, oltrepassando facili equivalenze tra critica "libertina" e critica "scientifica" della tradizione aristotelico-tomista.

Attraverso la riflessione su temi e autori canonici degli studi del settore (dalla rinascita dello scetticismo al rapporto tra critica delle Scritture e nuove conoscenze scientifiche, da Mersenne a Galileo, da La Mothe le Vayer a Pascal), luci e ombre di questa relazione appaiono allora in tutta la loro evidenza, mostrando nel complesso come sia difficile individuare una linea progressiva netta di sviluppo delle scienze, rispetto alla quale giudicare la modernità o l'arretratezza di una cultura o di un'idea.

Il volume comprende studi di: I. Pantin, A. Beaulieu, A. Del Prete, V. Jullien, R.H. Popkin, G. Ruocco, F. De Graux, D. Kahn, A. Thomson, A. Mothu, D. Descotes, B.E. Schwarzbach, A. Niderst.

G. R.

# N

Antonio NEGRI,  
*Il potere costituente  
Saggio sulle alternative del  
moderno*

Roma, Manifestolibri, 2002, pp.462,  
ISBN 88-7285-263-3, Euro 26

Torna nelle librerie italiane, in una nuova veste editoriale, il celebre saggio di Negri sulle molteplici contraddizioni della politica e del diritto nelle moderne società democratiche. L'opera offre in ristampa un'introduzione inedita nella quale l'autore dà conto della «vita sotterranea» e del «dibattito poco visibile» che hanno caratterizzato i dieci anni intercorsi fra la prima edizione per la SugarCo di Varese e l'oggi.

Si comincia col tematizzare il concetto di "potere costituente" e le soluzioni di riduzione a figure giuridiche altre da sé (diritto soggettivo, nazione, rappresentanza) che la scienza giuridica moderna ha approntato, allo scopo di comprimerne l'irriducibile illimitatezza spazio-temporale.

La tesi è quella dell'antinomia assoluta fra democrazia e sovranità, e del conseguente sacrificio delle ragioni della prima a quelle della seconda. Il potere costituente, come prassi che apre le porte del sistema politico alla volontà democratica ed alla questione sociale, oppone infatti forti resistenze a

qualunque tentativo di compressione o costituzionalizzazione – i due termini essendo sinonimi.

Piaccia o meno la prospettiva filosofica spinoziana da cui muove l'intero discorso, va comunque riconosciuto a Negri il merito di una ricerca condotta attraverso teorie politiche ed esperienze costituzionali le più diverse (da Machiavelli ed Harrington al *The Federalist* ed ai Padri fondatori della costituzione americana; dal Sieyès della Rivoluzione francese a Marx e Lenin), ma sempre con serietà scientifica e puntuale indicazione delle fonti.

P. P.

# O

Gianni OLIVA

*Umberto II. L'ultimo re*

Milano, Mondadori, 2001, pp. 227  
ISBN: 88-04-49554-5, Euro 7,75

Da una costola di un lavoro più impegnativo – *I Savoia*, 1998 – l'autore, docente alla Scuola d'applicazione d'Arma di Torino, ha ricavato questa biografia del «re di Maggio», inserendosi in un filone vivificato soprattutto da divulgatori interessati a celebrare in qualche modo la cessata dinastia regnante, in attesa che un voto parlamentare elimini la disposizione costituzionale che sancisce l'esilio dei

discendenti maschi di Casa Savoia.

Gianni Oliva si distanzia abilmente dai suoi compagni di strada, ma pur non apprezzando gli atteggiamenti pubblici del principe di Napoli (p. 11) spezza anch'egli una lancia a favore della revoca della XIII disposizione finale della costituzione repubblicana.

Il libro è costruito abilmente con un montaggio che dà *pathos* alla vicenda regale di un capo dello Stato che ha regnato trentadue giorni dal 9 maggio al 10 giugno 1946, dopo aver esercitato per circa due anni le funzioni di vertice provvisorio del regno nelle vesti di Luogotenente generale.

La narrazione inizia, così, dalla vicenda referendaria del 2 giugno, dipanandosi successivamente nei ritardi della Corte di Cassazione, nei contrasti tra governo De Gasperi e Luogotenente, fino alla partenza per l'esilio dopo una cerimonia di addio improvvisata nel cortile del Quirinale. Umberto tornerà ad essere sovrano solo nelle ultime pagine del volume (p. 197), al momento dell'abdicazione del padre Vittorio Emanuele III.

Gran parte del libro è consacrata alla formazione del principe (di cui viene messa in risalto una quieta subalterità caratteriale), al suo matrimonio con Maria José di Sassonia Coburgo e ai suoi controversi rapporti con il Fascismo. L'equilibrio dell'autore lo porta a sottolineare la circostanza che il principe

Umberto, pur distante per mentalità dai riti di regime (p. 131), ha finito però con il legittimarlo con la sua presenza nei più importanti appuntamenti istituzionali.

Dunque, una mite e benevola figura priva di carisma e di progetti autonomi, assolutamente non in grado di rilegittimare la dinastia dopo la fuga di Pescara e il collasso dell'8 settembre 1943.

R. M.

# P

Gilles PÉCOUT

*Il lungo Risorgimento  
La nascita dell'Italia contemporanea (1770-1922)*

Edizione italiana a cura di  
Roberto Balzani  
Milano, Bruno Mondadori, 1999, pp. 463  
ISBN 88-424-9357-0, Euro 24,79

Il titolo del volume, decisamente *trompeur*, è il prodotto di una decisione dell'editore italiano e rischia di fuorviare il lettore, inducendolo a ritenere che Pécout possa aver retrodatato l'inizio del Risorgimento al ventennio che precede la Rivoluzione francese, dilatandone la fine all'avvento del Fascismo.

Tale preoccupazione si rivela infondata, non appena ci si rende conto che l'originale in lingua francese, pubblicato a Parigi dalle Editions Nathan, ha per titolo il sottotitolo dell'edi-

## Cinquantaquattro proposte di lettura

zione italiana: *Naissance de l'Italie contemporaine*. E, tuttavia, grave errore d'immagine, in un paese di pigri lettori, quale il nostro, dove il minimo pretesto o pregiudizio allontana, spesso irrimediabilmente, da pagine che pur meriterebbero di essere lette.

Quella di Pécout è una intelligente e completa sintesi che dialoga in modo convincente con l'interpretazione (e le interpretazioni) che della storia italiana – dal tardo Settecento al Risorgimento e all'Italia unita, fino alla crisi dello Stato liberale e all'avvento del Fascismo – ha fornito la storiografia.

La struttura del libro è bipartita. Nella prima parte – «Fare l'Italia: 1770-1871» (pp. 3-194) – è ricostruito il cammino politico-istituzionale che nel breve volgere di un secolo trasforma l'Italia da penisola frantumata in più Stati sovrani in Regno nazionale sotto la dinastia dei Savoia.

Mirabili, per sobrietà e distacco storiografico, le pagine in cui lo storico transalpino tratteggia le vicende delle Repubbliche sorelle italiane – Cispadana, Cisalpina, Ligure, Romana, Napoletana – sottolineando la loro natura di regimi imposti dall'occupazione militare francese; ricollegando, infine, il riflusso del 1799 alla «entità del prelievo fiscale», al «saccheggio di ricchezze e di opere d'arte», al sistema di «tasse e imposte arbitrarie» (p. 53).

Del pari convincente la presentazione del mondo cospirativo da Buonarroti a Mazzini, le ambiguità dei sollevamenti carbonari del 1821-31, la centralità del conte di Cavour nell'impostare diplomaticamente e, quindi, portare a soluzione il problema nazionale italiano in un contesto monarchico-costituzionale ben accetto dalle Cancellerie europee.

Nella seconda parte – «Fare gli italiani: 1860-1922» (pp. 197-421) – salgono alla ribalta i complessi nodi della difficile costruzione del nuovo Stato, con la sua temeraria aspettativa al rango di Grande Potenza (seguita da una costossima, quanto inutile e velleitaria, corsa al riarmo terrestre e navale) coltivata da governi fragili e di durata più che effimera, le cui vicende sono magistralmente ricostruite dall'autore con sintesi efficace.

Proprio perché il libro è supportato da un'ampia bibliografia, che abbraccia monografie e studi pubblicati nelle più svariate riviste italiane e straniere, risaltano ancora di più alcune omissioni come l'assenza di riferimenti alle opere di Guido Melis sulla pubblica amministrazione e la burocrazia, o la singolare non conoscenza degli importanti studi di Nicola Labanca (per tutti: *In marcia verso Adua*, Torino, Einaudi) sull'avventura coloniale italiana.

Il volume è arricchito da ottantanove utilissime tavole

(tabelle, estratti di fonti, cartine, trattati diplomatici, schede bibliografiche, profili biografici, etc.),

R. M.

Pascal PERRINEAU et  
Dominique REYNIÉ  
(sous la direction de)  
*Dictionnaire du vote*

Paris, PUF, 2001, pp. 997,  
ISBN 2-13-051345X, Euro 106,40

Il libro è preceduto da una prefazione di René Rémond, dell'Académie française, in cui si sottolinea l'originalità dell'opera che, seppure ha alle spalle una letteratura molto vasta e consolidata, è la prima trattazione ad avere un carattere sistematico con più di quattrocento voci che comprendono sia autori, come *Marx* o *Maurras*, sia concetti come *Majorité*, sia tecniche elettorali come *Élections présidentielles*.

Le voci del Dizionario sono redatte da autori prestigiosi non solo francesi, tra cui Guy Carcassonne, Francis Delpérée, Pasquale Pasquino, Pierre Rosanvallon, solo per citare i più noti. Lo spirito del volume è quello di proporre un panorama delle procedure elettorali, dei sistemi elettorali, delle tecniche e delle consuetudini; un panorama vasto che va dal sistema di voto di Atene agli attuali sondaggi di opinione.

M. F.

Angelo Maria PETRONI  
(a cura di),  
*Modelli giuridici ed economici  
per la costituzione europea*  
Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 321,  
ISBN 88-15-08378-2, Euro 23,76

La Fondazione Cassa di Risparmio delle Province Lombarde ha finanziato e seguito attivamente i lavori della ricerca "Verso la Costituzione europea", che dà il nome alla collana di cui questo libro fa parte insieme ad altri sei titoli.

Il libro si apre con un'Introduzione di Carlo Secchi e Giuliano Urbani. Secondo i due studiosi il vero problema è per l'Europa quale modello federale debba adottare. Secchi e Urbani propongono un federalismo *competitivo* come modello per la futura costituzione europea.

Seguono gli interventi di Giovanni Bognetti sull'evoluzione del federalismo moderno, di Pier Giuseppe Monateri sui modelli giuridici in Europa, di Federico Gustavo Pizzetti sul ruolo delle Corti di giustizia nei modelli federali e il contributo di Angelo Maria Petroni sull'analisi economica del federalismo. Chiude il libro un altro contributo del Bognetti su *Lo speciale federalismo dell'Unione europea*.

A nostro avviso si deve segnalare, per l'ampiezza dell'analisi e per la chiarezza, il contributo di Giovanni Bognetti su *L'evoluzione del federalismo moderno e i diversi modelli dello Stato fede-*

*rale*. L'autore parte da una aperta polemica con la storiografia giuridica contemporanea che giudica con occhio severo il sorgere dello Stato moderno sulle rovine del pluralismo medievale. Contesta la tesi di un Medioevo ricco di civiltà e di libere istituzioni che la oppressiva sovranità statale avrebbe distrutto. Il Medioevo, che molto ha dato per l'avanzamento dei valori civili, secondo il Bognetti, è però caratterizzato da disordini continui e da ininterrotte violenze pubbliche e private, mentre la creazione dello Stato moderno ha costituito un progresso sui modelli istituzionali medievali.

Sullo sfondo del nuovo ordinamento internazionale che nasce dopo la pace di Westfalia prende forma la prima figura ideal-tipica del federalismo moderno: *la confederazione di Stati*.

Ma la vera e grande novità del federalismo moderno rispetto all'antico è costituita dall'invenzione della figura dello Stato federale che ebbe luogo in America del nord alla fine del Settecento.

Inoltre l'autore allarga il raggio di indagine anche agli *Stati regionali* che costituiscono una forma alternativa agli Stati federali in quanto forme di dislocazione di poteri di imperio meno quantitativamente pronunciate verso la periferia.

Rimane, tuttavia, un elemento formalmente fondamentale che li separa: negli Stati regionali è lo Stato che si autolimita e concede margini di liber-

tà e di imperio alle regioni, a volte anche amplissimi come dimostra il caso delle *Comunidades autonomas* in Spagna. Negli Stati federali, invece, gli Stati membri mantengono una sovranità, su determinate questioni, che non hanno mai perduto, anche se lo Stato federale ha negli ultimi anni (pensiamo agli Stati Uniti d'America dalla guerra civile in poi) significativamente aumentato i poteri del governo centrale.

M. F.

Q

Alberto QUADRIO CURZIO  
(a cura di),  
*Profili della Costituzione economica europea*,

Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 552,  
ISBN 88-15-08332-4, Euro 36,15

Curato da Quadrio Curzio, attuale direttore del Cranec (Centro di Ricerche in Analisi Economica, Economia Internazionale, Sviluppo economico) della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Cattolica di Milano, quello che segnaliamo è il secondo dei sette volumi che compongono la ricerca "Verso la Costituzione europea", sui cui contenuti e sulle cui finalità complessive si è già detto nella precedente scheda.

Il libro coniuga al proprio interno competenze giuridiche

## Cinquantaquattro proposte di lettura

ed economiche, tenute insieme dalla comune prospettiva istituzionale, secondo il «metodo economico-storico-istituzionalista» tanto caro al curatore. In concreto, sono il Consiglio europeo di Nizza e la Conferenza Intergovernativa (Cig), tenutasi nella stessa città alla fine del 2000, i due appuntamenti istituzionali da cui muove l'intera analisi di un processo costituente ormai avviato e che, da qui al 2004, dovrebbe sostituire alla «costituzione economica sostanziale europea» una costituzione politica formale.

Il risultato sarà verosimilmente un prodotto giuridico ibrido, a metà fra le costituzioni statuali ed i trattati internazionali, la cui realizzabilità dipende però dalla disponibilità degli Stati membri ad accettare limitazioni sempre crescenti della propria sovranità, come condizione dell'espansione del modello cooperativo a settori ulteriori rispetto alla politica economica e monetaria, segnatamente quello della politica estera e della sicurezza.

P. P.

# R

Maurizio RICCIARDI  
*Rivoluzione*

Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 216  
ISBN 88-15-08184-4, Euro 10,33

Il volume ricostruisce la storia del concetto di rivoluzione

indicandone il punto di partenza nella svolta dottrinale inaugurata da Machiavelli. Gli specifici eventi rivoluzionari del Seicento e del secolo successivo, vengono ricostruiti mostrando la presenza di uno sforzo costante di andare oltre la costituzione moderna del potere politico e del suo soggetto.

Viene quindi mostrato come, nel XIX secolo, quando la rivoluzione diviene un obiettivo da realizzare o da combattere in ogni modo, essa investa l'ordine della società, facendo di quest'ultima il luogo privilegiato dove avviene lo scontro sulle forme che può assumere il futuro.

Vengono infine affrontate le trasformazioni del XX secolo, all'interno e all'esterno dell'Occidente, quando le rivolte dei movimenti e la critica femminista impongono al concetto di rivoluzione la critica dei "luoghi comuni" che lo avevano caratterizzato nei primi decenni del secolo.

P. C.

Michèle RIOT-SARCEY (sous la direction de),  
*L'Utopie en question*

Saint-Denis, PUV, 2001, pp. 256,  
ISBN 2-84292-086-4, Euro 22,86

Libro corale che raccoglie, senza voler omogeneizzare, le voci di filosofi, storici e letterati intorno al senso e alla forza emancipatrice delle utopie.

Muovendo da Bloch, Marin e Bacsko, se ne misura il carattere "intempestivo", la tendenza a produrre discontinuità e scarto nel pensiero della storia. J.-J. Goblott, ad esempio, ripercorre rotture e slittamenti «du nul part au pas encore», tributando un certo interesse a Condorcet. F.Hincker vede, più in generale, nei rivoluzionari francesi i padri di un'utopia monca, priva cioè del «saut a-historique de l'ici et du maintenant vers l'idéal».

Per loro l'ideale è, se non già raggiunto, a portata di mano. Eppure quest'utopia depotenziata, in quanto già parzialmente realizzata, genererà «un redoutable effet d'utopie chez les héritiers», attraverso una filosofia della storia incentrata sulla necessità del divenire storico e sull'umanesimo. Marx e la rivoluzione russa ne saranno gli eredi.

P. P.

Raffaele ROMANELLI (a cura di)  
*Storia dello Stato italiano  
dall'Unità ad oggi*

Roma, Donzelli, 2001, pp. 512,  
ISBN 88-7989-624-5, Euro 19,63

Seconda edizione dell'opera curata da Romanelli che raccoglie i contributi di specialisti di rilievo quali de Cecco, Fioravanti, Guarnieri, Melis, Merlini, Pedone, Pombeni, Rodotà e dello stesso Romanelli. Fin dalla sua prima edizione (1995) il volume si è rivelato uno stru-

mento prezioso per la ricerca storica e giuridica, presentando nuovi approcci interpretativi e colmando alcune lacune della storiografia esistente sulle origini e l'evoluzione dello Stato italiano fino ai giorni nostri.

Attraverso l'analisi settoriale degli istituti nevralgici della costruzione statale italiana – il governo, come il parlamento, il capo dello Stato, come la magistratura, l'amministrazione centrale, come gli enti locali e le istituzioni economiche – si sono volute rintracciare le peculiarità dello Stato italiano contemporaneo.

Mantenendo un costante sguardo al presente ed un'ottica saldamente comparativa si è riusciti, in quest'opera, a fornire un quadro completo degli elementi di continuità delle istituzioni che spesso, nel passaggio da un regime all'altro (dal liberale al fascista e da quest'ultimo al repubblicano), hanno mantenuto stesse forme e stessa fisiologia. Si è inoltre dato conto, nei diversi saggi, delle importanti fratture della storia istituzionale italiana, così come delle componenti che avvicinano la nostra democrazia alle altre europee.

P. M.

# S

Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA  
*Poder y libertad:  
los orígenes de la responsabilidad  
del Ejecutivo en España  
(1808-1823)*

prefazione di Joaquín Varela  
Suanzes,

Madrid, Centro de Estudios políticos y  
constitucionales, 2001, pp. 735.  
ISBN 84-259-1148-6, Euro 30,05

Nella più importante collana spagnola di studi costituzionali appare un lavoro di storia costituzionale, scritto da un costituzionalista, lavoro destinato a diventare un punto di riferimento imprescindibile, e non solo per coloro che si interessano al tema-chiave della responsabilità dell'esecutivo.

La nuova storiografia spagnola non ha nulla da invidiare a tradizioni di studi più blasonate e talvolta addirittura mitizzate. Assieme a questa storiografia – e sarebbe meglio dire dei suoi molteplici orientamenti storiografici – si impone all'attenzione di tutti la storia costituzionale spagnola.

Il prefatore ricorda giustamente le ipoteche e i pregiudizi che hanno a lungo impedito la piena integrazione del "caso spagnolo" in quello *ius publicum europaeum* che è stato costruito per lo più a partire da immagini superficiali del quadro comparativo. Ebbene, il lavoro di Fernández Sarasola rivela e la ric-

chezza dell'esperienza spagnola – in questo caso la fondazione da Bayona al triennio costituzionale – e la straordinaria qualità dei dibattiti che si svolsero su un tema cruciale come quello della responsabilità, uno dei pilastri del costituzionalismo dei moderni.

La ricerca è impressionante per ampiezza degli orizzonti e delle prospettive. Il lettore vi troverà un uso raffinato della teoria costituzionale, della pratica normativa e istituzionale in un equilibrio che è sempre difficile da raggiungere. Le numerose pagine sulla responsabilità politica diffusa e sul ruolo dell'opinione pubblica sono, ad esempio, la riprova del valore della ricerca.

L. L.

Massimo SICLARI  
*Costituzione e riforme.  
Interventi critici*  
prefazione di G. Azzariti

Roma, Aracne, 2000, pp. 93.  
ISBN 88-7999-286-4, Euro 5,16

Il decennio trascorso è stato spesso caratterizzato dalla "invasione" di un discorso retorico delle "riforme istituzionali", fatto di ambizioni e di illusioni non di rado frustrate. Ciò è avvenuto – come sappiamo – per varie e complesse ragioni e per certi versi siamo già al momento della memoria e della storicizzazione. La raccolta di scritti di Massimo Siclari è, nelle intenzioni dell'autore, una "archiviazione" ma anche appunto un salutare

## Cinquantaquattro proposte di lettura

*memento*, tanto più dopo le riforme realizzate tra il 1999 e il 2000.

Il costituzionalista consapevole dei suoi compiti e del suo ruolo non ha potuto non sentire il "discorso della transizione" come un terreno nel quale le proposte e le soluzioni deperivano spesso come prodotti a breve scadenza, frustrando il bisogno di ponderazione e di "durata" che stanno alla base di ogni profonda cultura costituzionale democratica.

Si tratti, come nei saggi qui raccolti, del referendum abrogativo e del suo abuso, della riforma della Corte costituzionale o di altri profili di rilievo politico-istituzionale, il risultato non cambia: è indispensabile riflettere e vigilare sulle ragioni fondanti del nostro costituzionalismo.

L. L.

Dugald STEWART

*Resoconto della vita e delle opere di Adam Smith*

Macerata, Liberilibri 2001, pp. 128  
ISBN 88-85140-46-7, Euro 13,43

L'agile volumetto tradotto e curato da Adelino Zanini presenta per la prima volta in versione italiana l'*Account of the Life and Writings of Adam Smith*, memoria letta e presentata alla Royal Society di Edimburgo nel 1793 da Dugald Stewart, successore di Adam Ferguson alla cattedra di Filosofia morale presso l'università edimburghese.

L'*Account* ha mantenuto per secoli la sua importanza quale

"fonte diretta" della vita «sicura e senza scosse» (come la defini Schumpeter) del filosofo scozzese, nonostante la concorrenza di biografie assai più imponenti come quella di John Rae pubblicata alla fine dell'Ottocento o quella recentissima di Ian Simpson Ross.

In poco più di cento pagine Stewart ci offre un affresco leggero ma ricco di dettagli sulla personalità e sui lavori di Smith, ripercorrendo la sua carriera accademica dagli anni in cui era borsista ad Oxford fino alla sua nomina a rettore dell'Università di Glasgow nel 1788, e poi ancora l'amicizia con David Hume, il *Grand Tour* a seguito del duca di Buccleugh, il soggiorno a Parigi e le conversazioni con Turgot e Quesnay, gli "anni del ritiro" a Kirkaldy e finalmente la pubblicazione della *Wealth of Nations*, per terminare con il suo trasferimento a Edimburgo per svolgere i suoi incarichi politici.

Le parti più interessanti dell'*Account* sono però le Sezioni II e IV in cui Stewart analizza brevemente la *Theory of Moral Sentiments* e la *Wealth of Nations*, privilegiando nella prima la teoria del senso del dovere, «indubbiamente la più importante dell'opera» (p. 27), e nella seconda la critica all'invidia commerciale e al monopolio (pp. 66-67), restituendoci dunque un'immagine di Smith assai lontana da quella di padre del liberismo sfrenato, ancora oggi fin troppo diffusa.

A. C.

Michele SURDI

*Faida, contratto, patto*  
*Studi sulla capacità costitutiva*

Torino, Giappichelli, 2001, pp. 119  
ISBN 88-348-1171-2, L 18.000

Dopo essere stati a lungo affidati – e spesso non per esclusiva volontà dell'autore – alla sola potenza diffusiva del world wide web, gli studi di storia costituzionale elaborati nel corso dell'ultimo decennio da Michele Surdi giungono finalmente ad appropriarsi dei più tradizionali circuiti della comunicazione scientifica, grazie all'agile silloge recentemente pubblicata dall'editore Giappichelli.

Alla base dei diversi frammenti ricostruttivi che compongono il volume c'è, come troviamo esplicitamente puntualizzato nella nota introduttiva, un approfondito e reiterato confronto con il contesto evolutivo delle forme giuridiche del comando e del potere, che trova modo di estrinsecarsi nell'analisi di orizzonti storico-costituzionali anche molto lontani l'uno dall'altro, senza per questo perdere mai il decisivo ancoraggio di un unitario filo conduttore.

La *stimmung* che domina la diversificata ricerca di Surdi resta, infatti, quella post-brunneriana di una ricognizione delle molteplici realtà che si pongono oltre il monopolio statale della forza, anche quando quest'ultimo sembra risolversi pienamente nella apparente linearità di un totalizzante nesso comando-obbedienza. Leggere

i diversi tasselli di questo mosaico ricostruttivo significa, così, tentare di ripensare la storia della modernità politica e giuridica in controsenso rispetto ad alcune consolidate ipotesi interpretative. Il che, in un momento di accelerata obsolescenza delle tradizionali categorie del politico può essere di una qualche utilità.

L. S.

T

Giovanni TARELLO  
*Storia della cultura giuridica  
moderna*

Bologna, Il Mulino, 2000, p. 644  
ISBN 88-15-06694-2, Euro 30,99

Questo libro è apparso per la prima volta nel 1976 per la casa editrice Il Mulino, la stessa che lo ripresenta ora, a distanza di venticinque anni, nella prestigiosa collana "Le vie della civiltà".

Questo fortunato lavoro, pensato per l'insegnamento universitario, doveva essere il primo volume – *Assolutismo e codificazione del diritto* – di una serie di volumi dedicati alla storia della cultura giuridica moderna, ma la prematura scomparsa dell'autore (1987) non lo ha permesso.

Tarello rifiuta esplicitamente l'italocentrismo e adotta una lettura eurocentrica del diritto perché «il diritto

moderno è essenzialmente europeo» [p. 10].

Oggetto privilegiato dell'attenzione dell'autore – giurista e filosofo del diritto che indossa in quest'occasione le vesti di storico – è il processo di codificazione e le ideologie che ad esso sottendono. Lo studio affronta le dottrine del razionalismo e del volontarismo seicenteschi e il Settecento illuminista in cui comincia la depolitizzazione del giurista e di conseguenza la sua tecnicizzazione (processo che nel XX secolo si è ribaltato). L'esempio tipico di concezione tecnica dell'attività del giurista, o meglio degli operatori giuridici professionali, è la codificazione, sia del diritto privato che quella costituzionale, «uno dei fenomeni più importanti e più appariscenti della cultura giuridica e della storia moderna» [p. 19].

Il processo di codificazione costituzionale avviene sul finire del XVIII secolo in Nordamerica e in Francia e si realizza con la produzione di documenti scritti chiamati «Dichiarazioni» o «Carte» e «Costituzioni». L'ultimo capitolo del libro è, appunto, dedicato al Nordamerica dove si sviluppa una codificazione costituzionale moderna che garantisce i diritti individuali e, anche se con differenze soggettive, l'eguaglianza di diritto: «nella cultura coeva i documenti costituzionali americani apparvero codificazione dei diritti naturali dell'uomo in

universale (del soggetto unico di diritto) e come tale esercitarono univocamente influenze e suggestioni» [p. 620].

M. F.

V

Biagio VIRGILIO  
*Lancia, diadema e porpora  
Il re e la regalità ellenistica*

Pisa-Roma, Istituti editoriali e poligrafici  
internazionali, 1999, pp. 196  
ISBN: 88-8147-180-9, Euro 38,73

Poco conosciuto al di fuori del ristretto ambito di specialisti, il tema della regalità in area ellenistica è al centro di un penetrante saggio arricchito da un importante apparato iconografico.

Abituato ad identificarsi con il sistema di autogoverno delle *poleis* ed abituato altresì ad individuare nella *basileia* una forma di governo tipicamente barbarica, il mondo greco dovette fare i conti con importanti e traumatici mutamenti istituzionali a seguito delle vittorie militari di Filippo II, re dei Macedoni, e del figlio Alessandro Magno.

I regni ellenistici, sviluppati per poco meno di due secoli tra il bacino del Mediterraneo e la Bactriana e Sogdiana (attuale Afghanistan), strutturati attorno alla figura centrale del *basileus*, hanno poi trasmesso quell'idea di regalità

## Cinquantaquattro proposte di lettura

all'impero universale di Roma, lasciando tracce significative a Bisanzio e nello stesso Medioevo occidentale.

R.M.

VOLTAIRE

*Bruto*,

a cura di

Maria Laura Lanzillo

Torino, La Rosa, 2001, pp. L-94

ISBN 88-7219-048-7, Euro 14,46

La tragedia *Bruto* (1730-31) rappresenta una delle prime prove dell'impegno politico di Voltaire. *Bruto*, che inscena lo scontro tra il console romano Bruto e

l'alleanza fra il re etrusco Por-senna e il tiranno Tarquinio il Superbo per il dominio su Roma, è la rappresentazione della lotta tra la libertà repubblicana e la monarchia assoluta e dispotica, il manifesto dell'elogio della libertà politica del cittadino, valore supremo irrinunciabile, sancito dall'antica legge di Roma e a cui il console Bruto sacrificherà anche i propri privati affetti di padre.

Il grande successo che la tragedia ottenne al proprio apparire in Francia fu dovuto alla valenza rivoluzionaria che il testo conteneva. Nell'ampio saggio introduttivo la curatrice mette in luce come anche que-

sto testo teatrale si inserisca nella riflessione del *philosophe* e anticipi già alcuni dei temi centrali del pensiero politico di Voltaire, fondato sul nesso rivoluzionario legge-libertà-tolleranza, cuore di quello Stato di leggi, per la cui costruzione Voltaire si batterà lungo tutto il XVIII secolo.

E proprio in questo senso *Bruto* sarà letto dai rivoluzionari francesi, che ne faranno una delle *pièces* che avranno più favore durante la Rivoluzione, facendolo assurgere a simbolo della libertà repubblicana rivoluzionaria opposta al dispotismo monarchico.

P. C.







# Dottorato di ricerca in Storia e teoria delle costituzioni moderne e contemporanee

MARCO FIORAVANTI

È in corso di pubblicazione sulla «Gazzetta Ufficiale» il bando relativo all'ammissione al nuovo ciclo del Dottorato di ricerca in Storia e teoria delle costituzioni moderne e contemporanee. Le prove scritte si svolgeranno a Palazzo Strambi (tel 0733 258775) lunedì 30 settembre; gli orali, lunedì 28 ottobre.

Ai candidati è richiesta la conoscenza della storia politica e costituzionale dall'Antico regime ai giorni nostri, con particolare riferimento ai grandi eventi fondanti della modernità costituzionale: prima Rivoluzione inglese e *Glorious revolution* (1647-1688), Rivoluzione americana (1776-1787), Rivoluzione francese (1789-1799), Ottocento costituzionale europeo (Restaurazione e *Charte* del 1814, Monarchia di Luglio, costituzione belga del 1831, Statuto albertino, leggi costituzionali francesi del 1875), Fascismo italiano, esperienza tedesca di Weimar.

*Approfondimenti e percorsi di lettura di base suggeriti ai candidati:*

1. G. Abbattista, *La rivoluzione americana*, Roma-Bari, Laterza, 1998.

2. P. Biscaretti di Ruffia, *Costituzionalismo*, in *Enciclopedia del Diritto*, XI, pp. 130-132.
3. P. Biscaretti di Ruffia, *Statuto albertino*, in *Enciclopedia del Diritto*, XLIII, pp. 981-998.
4. F. Bonini, *Storia costituzionale della Repubblica 1948-1992*, Roma, NIS, 1993.
5. P. Colombo, *Il re d'Italia. Prerogative costituzionali e potere politico della Corona (1848-1922)*, Milano, Franco Angeli, 1999.
6. P. Colombo, *Storia costituzionale della Monarchia italiana*, Roma-Bari, Laterza, 2001.
7. L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XIX, pp. 634-675.
8. M. Fioravanti, *Stato (Storia)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XLIII, pp. 708-758.
9. M. Fioravanti, *Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 1999.
10. G. Florida, *La costituzione dei moderni*, Torino, Giappichelli, 1991.
11. C. Ghisalberti, *Costituzione dello stato (Premessa storica)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XI, pp. 133-139.
12. C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1848-1948*, Roma-Bari, Laterza, 1974.
13. G. Gozzi, *Democrazia e diritti. Germania: dallo Stato di diritto alla democrazia costituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 1999.
14. S. Labriola, *Storia della Costituzione italiana*, Napoli, ESI, 1995.
15. G. Maranini, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, Milano, Corbaccio, 1999.
16. A. Marongiu, *Parlamento (storia)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXI, pp. 724-757.
17. R. Martucci, *L'ossessione costituente. Forma di governo e costituzione nella Rivoluzione francese (1789-1799)*, Bologna, Il Mulino, 2001.

18. N. Matteucci, *Costituzionalismo e libertà*, Torino, Utet, 1976.
  19. N. Matteucci, *La rivoluzione americana: una rivoluzione costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1987.
  20. N. Matteucci, *Lo Stato moderno*, Bologna, Il Mulino, 1993.
  21. C. H. Mc Ilwain, *La rivoluzione americana: un'interpretazione costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1965.
  22. M. Morabito, *Il comando negato. Rivoluzione francese e potere esecutivo*, Manduria, Lacaita, 1997.
  23. G. Negri, *Bicameralismo*, in *Enciclopedia del Diritto*, V, pp. 345-354.
  24. M. Palla, a cura di, *Lo Stato fascista*, Firenze, La Nuova Italia, 2001.
  25. R. Palmer, *L'era delle Rivoluzioni democratiche*, Milano, Rizzoli, 1971.
  26. F. Perfetti, *La Camera dei Fasci e delle Corporazioni*, Roma, Bonacci, 1991.
  27. M. S. Piretti, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 ad oggi*, Roma-Bari, Laterza, 1995.
  28. J. Pocock, *La ricostruzione di un Impero. Sovranità britannica e federalismo americano*, Manduria, Lacaita, 1996.
  29. J. M. Portillo Valdés, *La Nazione cattolica. Cadice 1812: una costituzione per la Spagna*, Manduria, Lacaita, 1998.
  30. R. Romanelli, a cura di, *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma, Donzelli, 1995.
  31. A. Saitta, *Costituenti e costituzioni nella Francia rivoluzionaria e liberale (1789-1815)*, Milano, Giuffrè, 1975.
  32. G. Tarello, *Storia della cultura giuridica moderna*, Bologna, Il Mulino, 2000.
  33. H. A., Winkler, *La Repubblica di Weimar: 1918-1933: storia della prima democrazia tedesca*, Roma, Donzelli, 1998.
- I candidati che risulteranno vincitori svolgeranno la loro attività di ricerca presso la biblioteca del Laboratorio "A. Barnave" dell'Università di Macerata. Nel corso del triennio è previsto un soggiorno semestrale all'estero presso Centri di ricerca collegati al Laboratorio; inoltre i borsisti saranno inseriti nella Segreteria di redazione del Giornale di Storia costituzionale.

# El estudio jurídico e histórico del constitucionalismo

(Nota sobre el área de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo España)

JOAQUÍN VARELA SUANSEZ

IGNATIO FERNÁNDEZ SARASOLA

El Área de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo constituye un grupo docente e investigador formado en torno a la figura del fallecido profesor Ignacio de Otto, uno de los más brillantes constitucionalistas españoles de la segunda mitad del siglo XX. Componen el grupo tres Catedráticos (Ramón Punset, Francisco Bastida y Joaquín Varela Suanzes), cinco Profesores Titulares (Ignacio Villaverde, Paloma Requejo, Miguel Presno, Benito Aláez e Ignacio Fernández Sarasola) y tres Profesores Asociados (Leonardo Álvarez, María Valvidares y Antonio Franco).

Se tratará de resumir, a continuación, las actividades que este grupo ha llevado a cabo durante los últimos años, con un especial hincapié, dado el destinatario de esta nota, en el ámbito de la historia constitucional.

## 1. *Actividad docente*

Los profesores del Área desempeñan sus tareas docentes en la Facultad de Derecho y

en las Escuelas de Gestión y Administración Pública y de Relaciones Laborales. La docencia de asignaturas troncales abarca el estudio de la Teoría del Estado, Teoría de la Constitución, principios estructurales, partidos políticos, régimen electoral, órganos y funciones constitucionales, sistema de fuentes, jurisdicción constitucional y teoría general de los derechos fundamentales. Por lo que se refiere a las asignaturas optativas, hoy en día se imparte docencia sobre derechos fundamentales (parte especial), justicia constitucional, Estado autonómico (con especial referencia a la región de Asturias) e historia del constitucionalismo.

Esta última asignatura, impartida por el profesor Varela Suanzes desde hace siete años, cuenta con una excelente acogida por parte de los alumnos. A lo largo de un cuatrimestre, se estudia la historia constitucional comparada desde una triple perspectiva: normativa, institucional y doctrinal. Aunque la asignatura no dispone todavía de un Manual—en el que trabaja desde hace tiempo el profesor Varela Suanzes—los alumnos disponen de unos “Apuntes” entregados por el profesor y cuentan con otros dos instrumentos muy útiles para la preparación del programa: en primer lugar, la segunda entrega de Revista “Fundamentos”, de la que luego se hablará, que se ocupa de los “modelos constitucionales en la historia comparada”: en segundo lugar, el libro “Textos básicos de la historia constitucional comparada”, editado por Joaquín Varela Suanzes y que recoge los principales textos normativos y jurisprudenciales de la historia del constitucionalismo, traducidos del inglés, francés y alemán, por profesores del Área. Por otro lado, la Biblioteca de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Oviedo dispone de unos magnífi-

cos fondos bibliográficos sobre la historia constitucional

2. *Líneas generales de la actividad investigadora*

A lo largo de los últimos veinticinco años los miembros del Área han desarrollado una intensa tarea investigadora en diversos sectores del derecho y de la historia constitucionales, avalada por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora. Además, el Gobierno del Principado de Asturias ha concedido el año 2001 al Grupo Académico el rango de "Grupo de Excelencia", en atención a sus relevantes méritos científicos. La obtención de este preciado galardón supone un importante respaldo para el Área, en la medida que ha sido la única área de ciencias sociales que lo ha recibido, y que se ha otorgado con el previo dictamen de la Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva, máximo órgano de valoración científica en España.

Las líneas investigadoras de los miembros del Área abarcan las cuestiones medulares del Derecho y de la Historia Constitucionales. En lo que concierne al Derecho Constitucional, el área se ha especializado en el estudio de la Teoría de la Constitución, organización territorial del Estado, sistema de fuentes, jurisdicción constitucional, formas de gobierno y derechos fundamentales. En lo que atañe a la Historia Constitucional, hay que señalar que las investigaciones realizadas en este ámbito, que tiene por objeto tanto el constitucionalismo español como el comparado, han convertido al grupo de Oviedo en un referente nacional.

Por otro lado, los profesores Varela Suan-

zes y Fernández Sarasola son Investigadores Titulares del Instituto Feijoo del Siglo XVIII, el más reputado Instituto Universitario dieciochista de España. Este último profesor es, además, Director Científico de la sección de Constituciones Hispanoamericanas de la Biblioteca "Cervantes Virtual", de la Universidad de Alicante .

3. - *Recursos investigadores*

A lo largo de los últimos cinco años, el Área de Derecho Constitucional ha tratado de poner los medios telemáticos al servicio de la docencia e investigación en el campo jurídico, convirtiéndose en un referente nacional en este ámbito.

Los primeros pasos en esta línea tuvieron lugar con la creación de una base de datos bibliográfica relacionada con el estudio jurídico e histórico del constitucionalismo. La base, que actualmente cuenta con más de 27.000 registros, compila referencias bibliográficas extraídas de las principales editoriales y Revistas más directamente relacionadas con el Derecho Constitucional y la Historia Constitucional.

En la actualidad, sin embargo, los proyectos de mayor fuste están relacionados con la difusión, a través de Internet, de recursos jurídicos. El Área gestiona la Red Académica de Derecho Constitucional "Derecons", vinculada a Rediris (organismo dependiente del Consejo Superior de Investigaciones Científicas de España), que agrupa a profesores e investigadores de todo el mundo. A través de Derecons se organizan debates científicos, se ofrecen textos normativos, jurisprudencia y se incorporan enlaces a instituciones públicas del mundo. El éxito de Derecons ha permitido

que, en la actualidad, el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Consejo español de Debate sobre el futuro de la Unión Europea, haya encargado al Área de Derecho Constitucional la gestión de un debate social, académico y de personalidades en torno a la ampliación de la Unión Europea y sus repercusiones políticas e institucionales.

A través de Internet, además, se ofrecen otros recursos de gran importancia. El Grupo Académico de Oviedo ha elaborado un Código Constitucional por Internet, de acceso gratuito, y que contiene más de 500 documentos, todos ellos consolidados, actualizados diariamente, y con referencias a las reformas operadas en ellos. En igual medida, ha elaborado un Código Autonómico del Principado de Asturias (región donde se encuentra la Universidad de Oviedo), financiado por el gobierno regional, y que ha obtenido el III Premio "Adolfo Posada" por su excelencia para mejorar la Administración regional.

#### 4. «Fundamentos» e «Historia Constitucional».

Las labores investigadoras también se han dirigido a la creación de revistas propias. La primera ha sido "Fundamentos", que se edita tanto en papel como en formato electrónico. Como indica el propio subtítulo de la Revista, se trata de unos Cuadernos monográficos que abordan cuestiones medulares de Teoría del Estado, Teoría de la Constitución e Historia Constitucional. Es una revista eminentemente teórica, que pretende profundizar en los conceptos esenciales del Derecho Público.

El primer número de «Fundamentos», coordinado por el profesor Ramón Punset, ha tenido por objeto de estudio «Soberanía

y Constitución». El segundo, coordinado por el profesor Varela Suanzes, ha versado sobre los «modelos constitucionales en la historia comparada», y en él han colaborado cuatro profesores españoles, tres italianos y dos alemanes. El próximo número, que pronto verá la luz bajo la coordinación del profesor Francisco Bastida, tratará sobre «democracia y representación».

Muy relevante resulta también la Revista electrónica «Historia Constitucional», que en junio de 2002 publicará su tercer número. Se trata de una Revista anual, editada exclusivamente a través de Internet, y de acceso gratuito, dirigida por el profesor Varela Suanzes y cuyo Secretario es el profesor Fernández Sarasola. La creación de esta Revista supuso una importante apuesta por tratarse de la primera publicación mundial dedicada monográficamente a la historia constitucional y por ser una Revista de exclusivo formato electrónico.

La Revista ha alcanzado un éxito notable, merced a las importantes colaboraciones de especialistas de diversos países y al aval de un solidísimo Consejo Científico Asesor, en el que están representados algunos de los investigadores más reputados de Europa y América relacionado con la disciplina. Éstos son los miembros de este Consejo: Miguel Artola Gallego (Real Academia de la Historia, Madrid); Robert Blackburn (King's College, London); Bartolomé Clavero (Universidad de Sevilla); José Carlos Chiaramonte (Universidad de Buenos Aires); Pedro Cruz Villalón (Universidad de Sevilla); Antonio Elorza (Universidad Complutense de Madrid); José Antonio Escudero (Real Academia de la Historia, Madrid); Maurizio Fioravanti (Università di Firenze); François-Xavier Guerra (Université de Paris-I); Carmen Iglesias (Real Academia de la Historia, Madrid); Lucien Jau-

me (CNRS, Paris); Roberto Martucci (Università di Macerata); Jorge Miranda (Universidade de Lisboa); Alejandro Nieto (Universidad Complutense de Madrid); Andrea Romano (Università di Messina); Dieter Wyduckel (Universität Dresden).

«Historia Constitucional» ofrece a lo largo de sus páginas estudios, notas, noticias e informes, recensiones, bibliografía y una selección de documentos constitucionales históricos. Los textos de las colaboraciones se editan en español, francés, inglés, alemán, italiano y portugués.

Aparte de estas publicaciones, el profesor Varela Suanzes es codirector de la colección "Clásicos Asturianos del Pensamiento Político", editada por la Junta General del Principado de Asturias (Parlamento regional). Esta colección, que se clausurará este año con su número 15, dedicado al Conde de Toreno, ha dado acogida a los pensadores políticos más señeros de Asturias, todos ellos de relieve nacional y algunos con una auténtica dimensión europea, como Jovellanos y Martínez Marina. Cada libro viene acompañado de un amplio Estudio Preliminar a cargo de reconocidos especialistas, como Francisco Tomás y Valiente, Miguel Artola, José Antonio Escudero o el propio Joaquín Varela Suanzes.

##### 5. *Cursos y Seminarios*

La experiencia investigadora de los profesores del Área también se difunde a través de diversos cursos y seminarios especializados. Así, periódicamente se celebran los "Seminarios de la Cátedra Ignacio de Otto de Derecho Constitucional", en la que los profesores del área tratan problemas constitucionales sobre los que están investigando o bien

temas político-constitucionales de la actualidad, sin olvidarse del análisis histórico-constitucional, consiguiéndose, así, un fecundo y poco habitual diálogo entre constitucionalistas e historiadores del constitucionalismo. A estos Seminarios han asistido en ocasiones profesores de otras Universidades españolas y del resto de Europa, especialmente de Italia, de donde han venido los profesores Alessandro Pace, Maurizio Fioravanti y Roberto Martucci.

Los profesores del Área son miembros fundadores de la Fundación "Opinión Pública Libre", dedicada al estudio de las libertades de expresión e información. Entre las actividades de la Fundación, la más reputada, sin duda, consiste en un Curso Especializado sobre dichas libertades, celebrado anualmente, y en el que se dan cita reputados expertos en la materia, tanto profesores, como Magistrados y Letrados del Tribunal Constitucional.

##### 6. *Algunas direcciones electrónicas de interés.*

- Página del Área: [www.uniovi.es](http://www.uniovi.es)
- Derecons: [www.constitucion.rediris.es](http://www.constitucion.rediris.es)
- Revista «Fundamentos»:  
[www.uniovi/Apartados/Centro/Derecho/Constitucional/b\\_base\\_revistas.html](http://www.uniovi/Apartados/Centro/Derecho/Constitucional/b_base_revistas.html)
- Revista «Historia Constitucional»:  
<http://hc.rediris.es>



## HISTORIA CONSTITUCIONAL

Revista Electrónica

<http://hc.rediris.es>

Director: Joaquín Varela Suanzes

Secretario: Ignacio Fernández Sarasola

(Área de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo)

### CONSEJO CIENTÍFICO ASESOR

Miguel Artola (Real Academia de la Historia, Madrid), Robert Blackburn (King's College, London), Bartolomé Clavero (Universidad de Sevilla), José Carlos Chiaramonte (Universidad de Buenos Aires), Pedro Cruz Villalón (Universidad de Sevilla), Antonio Elorza (Universidad Complutense de Madrid), José Antonio Escudero (Real Academia de la Historia, Madrid), Maurizio Fioravanti (Università de Firenze), François-Xavier Guerra (Université de Paris I), Carmen Iglesias (Real Academia de la Historia, Madrid), Lucien Jaume (CNRS, Paris), Roberto Martucci (Università di Macerata), Jorge Miranda (Universidade de Lisboa), Andrea Romano (Università di Messina), Dieter Wyduckel (Technische Universität, Dresden)

URL: <http://hc.rediris.es>  
sarasola@correo.uniovi.es

E-mail:

Dirección Postal: Área de Derecho Constitucional,  
Departamento de Derecho Público, Universidad de  
Oviedo, Campus de "El Cristo", s/n - 33006 Oviedo  
Fax: 985103857 - Tfno. 985103848

### Sumario del Número 3 (Junio 2002)

#### I. - ESTUDIOS

##### ESPAÑA E IBEROAMÉRICA

ROBERTO BREÑA, *José María Blanco-White y la Independencia de América: ¿una postura pro-americana?*

JUAN FRANCISCO FUENTES, *La formación de la clase política del liberalismo español. Análisis de los cargos públicos del Trienio Liberal*

CARMEN GARCÍA MONERRIS, *Lectores de historia y hacedores de política en tiempos de "fractura constitucional"*

FERNANDO MARTÍNEZ PÉREZ, *"Ley expresa, clara y terminante". Orden normativo y paradigma jurisdiccional en el primer constitucionalismo español*

##### EUROPA

PAOLO ALVAZZI DEL FRATE, *Il principio del "giudice naturale" nel costituzionalismo della Restaurazione in Francia e Italia*

PAOLO COLOMBO, *I presupposti dello Statuto Albertino. Dai moti del 1821 alle riforme del 1847*

LUCIEN JAUME, *Sieyès et l'esprit du jury constitutionnaire : une réinterprétation*

DANIELA NOVARESE, *Fra common law e civil law. L'istituto del Jury nell'esperienza costituzionale siciliana (1810-1815)*

PABLO ROMERO GIBELLA, *El radicalismo en la Revolución Inglesa: crisis constitucional y crisis de conciencia en el siglo del Absolutismo*

#### II. - NOTAS

CÉSAR AGUADO, *El primer precedente directo de los Estatutos de Autonomía:*

*las "Constituciones Económicas" de Cuba y Puerto Rico*

III.- RECENSIONES

*Vae Victis! o la biografía política del autonomismo cubano (1878-1898)*, por ANTONIO F. FRANCO

*"Principios de política" y otros escritos de Constant*, por JOAQUÍN VARELA SUANZES

IV.- NOTICIAS

*Il Seminario Internazionale di studi su "Diritti e libertà nell'esperienza codicistica e costituzionale europea (secc. XVIII-XIX). Modelli, progetti, soluzioni"*,

Messina, Junio de 2002, por ENZA PELLERITTI

*Una nuova rivista italiana ed europea: il «Giornale di Storia Costituzionale»*, por LUIGI LACCHÈ

V.- INFORMES

*El Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, de Madrid*, por PEDRO GONZÁLEZ-TREVIJANO

VI.- CONSTITUCIONES HISTÓRICAS

*Las Declaraciones de Derechos*

VI.- NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

VII.- REVISTA DE REVISTAS