

Giornale di Storia costituzionale

PERIODICO DEL LABORATORIO DI STORIA COSTITUZIONALE "ANTOINE BARNAVE" n. 5 / I semestre 2003

PAGINE APERTE **Laquière** Les États-Unis d'Europe INTERSEZIONI **Consarelli** Tempo, spazio, potere: tre categorie interpretative della modernità LEZIONI **Burdeau** L'épanouissement du pouvoir ministériel sous la Monarchie censitaire / **Abbattista** Patriottismo e impero in area britannica alla fine del '700 / **Pozzi** La scienza come antipolitica RICERCHE **Marchili** Rousseau e il giusnaturalismo / **Martucci** Il palcoscenico di carta: vicende della cartamoneta in età moderna / **Garré** Canton Ticino. Il federalismo svizzero in un'ottica di frontiera / **Manzi** La Repubblica Romana (1849) / **Bigot** Les Bases constitutionnelles du droit administratif avant 1875 / **Cerasi** La crisi dell'anglofilia in età giolittiana / **Barbisan** Designazione e nomina dei giudici alla Corte Suprema degli Stati Uniti VIRTUTE E CONOSCENZA **Car** *Regnum Rihhi Reich*. Valenza costituzionale del concetto di «impero» TESTI & PRETESTI **La Rosa** Il finale de *I Viceré*, Gaetano Mosca e la cosiddetta "Italia liberale" CRONACHE ITALIANE **Astuto** Il prefetto Sensales ITINERARI **Viviani Schlein** I diritti fondamentali nella nuova costituzione elvetica LIBRIDO Cinquantasei proposte di lettura CAMERE CON VISTA **Beneduce** Per un cinema utile. Intervista a Paolo Benvenuti



Giornale di
Storia
costituzionale

n. 5 / I semestre 2003



Giornale di Storia costituzionale
Periodico del Laboratorio "A. Barnave"
n. 5 / I semestre 2003

Direzione

Giuseppe G. Floridia, 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 Scuccimarra

Segreteria di redazione

Ronald Car, Gerri Ferrara, Marco Fioravanti, Alessandro Macri, Paola
Persano, Maria Valvidares

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: ordini@quodlibet.it

ISBN 88-7462-088-8

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.



in copertina

Raffigurazione cinquecentesca del patto giurato del Grütli (1291) .
frontespizio della Helvetiorum respublica. Diversorum autorum...
Lugduni Batavorum. Ex Officina Elzeviriana, 1527. [Si ringrazia la dott.ssa
Alessandra Sfrappini, direttrice della Biblioteca Comunale Mozzi-
Borgetti di Macerata, per averne consentito la pubblicazione].

Finito di stampare nel mese di settembre 2003

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. Mat-
teo 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 non disdetti entro il 31 dicembre si intendono rin-
novati per l'anno successivo.

Sommario

GIORNALE DI STORIA COSTITUZIONALE n. 5 / I semestre 2003

5 Tra unità e diversità

Pagine aperte

9 Les États-Unis d'Europe: histoire d'une expression
ALAIN LAQUIÈZE

Intersezioni

27 Tempo, spazio, potere: tre categorie interpretative della modernità
BRUNA CONSARELLI

Lezioni

49 Pouvoir administratif et droit public français. III L'épanouissement du pouvoir ministériel sous la Monarchie censitaire
FRANÇOIS BURDEAU

63 Patriotismo e impero in area britannica alla fine del '700: Smith, Burke e i conflitti di interessi
GUIDO ABBATTISTA

75 La scienza come antipolitica
REGINA POZZI

Ricerche

87 Rousseau e il giusnaturalismo
ANDREA MARCHILI

107 Il palcoscenico di carta: vicende della cartamoneta in età moderna
ROBERTO MARTUCCI

127 Canton Ticino. Il federalismo svizzero in un'ottica di frontiera
ROY GARRÉ

139 La Repubblica Romana (1849). Rilettura di un'esperienza costituzionale
IRENE MANZI

151 Les Bases constitutionnelles du droit administratif avant 1875. Définir le droit administratif
GREGOIRE BIGOT

165 La crisi dell'anglofilia. I liberali giolittiani e la democrazia di fronte all'esperienza inglese
LAURA CERASI

- 185 Designazione e nomina dei giudici alla Corte Suprema degli Stati Uniti

BENEDETTA BARBISAN

Virtute e conoscenza

- 203 *Regnum Rihhi Reich*. Valenza costituzionale del concetto di «impero» attraverso le voci del *Geschichtliche Grundbegriffe*

RONALD CAR

Testi & pretesti

- 223 Il finale de *I Viceré*, Gaetano Mosca e la cosiddetta "Italia liberale"

GABRIELE LA ROSA

Cronache italiane

- 235 Il prefetto Sensales

GIUSEPPE ASTUTO

Itinerari di approfondimento tematico

- 263 I diritti fondamentali nella nuova costituzione elvetica

MARIA PAOLA VIVIANI SCHLEIN

Librido

- 291 Cinquantasei proposte di lettura

Camere con vista

- 321 Per un cinema utile. Intervista a Paolo Benvenuti

PASQUALE BENEDEUCE

Tra unità e diversità

Giusto un anno fa il «Giornale di storia costituzionale» segnalava nella consueta forma concisa le opportunità e i rischi legati ai lavori appena avviati dalla Convenzione europea. Tale “costituente” era chiamata a proporre la mappa costituzionale per un’Unione fin troppo ambiziosa, pronta ad allargare ulteriormente i suoi confini, eppure assalita da mille dubbi e incertezze.

Qual è il ruolo dell’Europa in questo mondo trasformato? [...] L’Europa, continente dei valori umanistici, della *Magna Charta*, del *Bill of Rights*, della Rivoluzione francese e della caduta del muro di Berlino. Il continente della libertà, della solidarietà e soprattutto della diversità, il che implica il rispetto per le lingue, la cultura e le tradizioni altrui.

Questo passaggio della Dichiarazione di Laeken sul futuro dell’Unione europea offriva il senso dell’impresa e coglieva le difficoltà del processo di costituzionalizzazione. Il presidente della Convenzione, Valéry Giscard d’Estaing, nel discorso di apertura (26 febbraio 2002), pose come condizione

per il successo dei lavori l’individuazione di un «concept porteur d’unité pour notre continent et de respect pour sa diversité».

Questo è il nodo fondamentale che l’Unione si trova – da sempre – a dover affrontare. A ben vedere, però, esso identifica prima di tutto la lunga durata di una tensione fondativa dell’identità e dello spazio dell’Europa. La dialettica tra ciò che unisce e ciò che divide e distingue, il divenire nella storia, la ricerca incessante – contrassegnata anche dai «demoni del passato»? – di una forma e di un ordine politico, l’individuazione faticosa dei valori e dei principi comuni sono tutti presupposti senza i quali qualsiasi interrogazione rivolta all’avvenire appare destinata a rimanere senza risposta. L’Europa in divenire, una e diversa, è anche la paradossale costruzione, lungo un percorso che non sembra mai poter avere fine, di un orizzonte destinato ad allontanarsi proprio nel momento in cui appare più vicino.

Sarebbe un errore vedere nel risultato prodotto dalla Convenzione e soprattutto

nel testo che verrà discusso e probabilmente approvato dalla prossima conferenza intergovernativa il porto tranquillo e il definitivo punto di equilibrio. Europa in divenire è l'immagine che si contrappone a ogni pretesa di stasi. Il Trattato-costituzione non può essere un semplice restauro conservativo, né l'occasione per praticare facili esercizi retorici o, come nel caso del Preambolo, per far prevalere un tono davvero modesto e anòdino.

Il lavoro svolto si presta a tutta la gamma possibile delle percezioni e dei giudizi: dall'ottimismo, non solo di maniera, espresso dalla maggior parte dei convenzionali all'immagine euroscettica (per usare un eufemismo) sintetizzata visivamente da un cestino pieno di carta straccia. L'agenda politica dei prossimi mesi rivelerà la natura e l'estensione del consenso raggiunto. Non bisogna aver paura della parola compromesso: quale atto costituzionale non lo è? Ciò che conta veramente è che il disegno sia coerente e soprattutto adeguato. Che Europa vogliamo? Quali sfide affrontare? Quali le prossime tappe che si intravedono appena dietro l'orizzonte odierno? Solo dopo aver riflettuto su questo tipo di domande avrà un senso valutare le soluzioni predisposte dalla Convenzione, introdurre gli inevitabili aggiustamenti, per arrivare ad una sintesi.

Un compromesso è realmente fecondo se è in grado di dare una direzione di senso alla diversità. L'unità è forse un traguardo possibile e auspicabile, ma per il futuro, non certo per l'oggi. Il calcolo della maggioranza qualificata per le decisioni del Consiglio, la regola dell'unanimità, la durata del mandato del presidente del Consiglio – per ricordare alcune delle ragioni più vive del contendere – sono espedienti anche molto criticabili, che valgono per questa nuova fase

dell'Unione: non possono diventare argomenti teologici e soprattutto vanno visti come un punto nel cammino teso a dare una vera dimensione politica all'Europa.

Il momento della scrittura – come è stato osservato di recente – è "politicamente" necessario, ma non si deve sottovalutare che esso non è mai a somma a zero e l'incorporazione non è innocua, rischiando di inserire nei delicati meccanismi di evoluzione elementi di rigidità, immobilizzando ciò che invece è naturalmente fluido, processuale, materiale.

Come ha osservato il presidente della Convenzione presentando (20 giugno 2003) ai capi di Stato e di governo convenuti a Salonicco le linee fondamentali del nuovo Trattato costituzionale, esso rappresenterebbe un edificio, ovvero un insieme sufficientemente coerente, e il punto più avanzato di equilibrio. Il bestiario cui abitualmente si ricorre (animali che esistono e animali immaginari) per tentare di "rappresentare" l'ordine politico europeo è già molto affollato. L'importante è che non si segua l'esempio di un certo popolo delle Indie il quale – come ricordava nel 1795 il convenzionale Thibaudeau impegnato a ricusare l'ingegnosa proposta di giuria costituzionale del "grande architetto" Sieyès – credeva che il mondo fosse sostenuto da un elefante a sua volta posto sopra una tartaruga, senza sapere poi quale potesse essere per quest'ultima il successivo puntello. L'alchimia potrà ancora caratterizzare lo sviluppo dell'Unione, ma non si può dimenticare che alla fine le vere, decisive questioni stanno altrove.

Da questo numero, alla direzione del Giornale si aggiunge la 'firma' del Prof. Giuseppe G. Florida dell'Università di Genova. A lui va il nostro più cordiale benvenuto.



Les États-Unis d'Europe: histoire d'une expression

ALAIN LAQUIÈZE

Le 2 octobre 2002, le Président de la Convention pour l'avenir de l'Europe, Valéry Giscard d'Estaing, déclarait au Collège européen de Bruges:

Quelle sera la nature de notre Union rénovée?
Il me paraît que ce sera une Union d'États européens coordonnant étroitement leurs politiques et gérant, sur le mode fédéral, certaines compétences communes.

Quelle sera la dénomination de cette Union rénovée?

Il me semble que nous avons le choix entre quatre dénominations possibles:

Communauté européenne, Union européenne, Europe unie, États-Unis d'Europe.

[...] Cette question n'est pas futile, car le nom a une force symbolique, en permettant à chaque citoyen d'identifier la nature et l'ambition du projet européen.¹

Cette présentation des différentes dénominations possibles de l'Europe suggère une gradation dans l'intégration politique des différents États-membres: si la Communauté européenne est encore une Confédération dans laquelle les États res-

tent souverains, les États-Unis d'Europe renvoient au système fédéral sur le modèle des États-Unis d'Amérique. L'expression "États-Unis d'Europe", largement évoquée dans le débat actuel sur les institutions politiques de l'Europe, est loin d'être nouvelle – contrairement par exemple à la "Fédération d'États-nations" – et elle a été constamment utilisée par les intellectuels, puis les politiques, depuis le XIX^{ème} siècle, reprenant une nouvelle vigueur après chaque conflit ayant bouleversé le continent européen (1848, 1871, 1918, 1945). Il est d'usage d'en attribuer la pérennité à Victor Hugo qui, dans le discours d'ouverture au Congrès de la paix de Paris, le 21 août 1849, avait lancé:

Un jour viendra où l'on verra ces deux groupes immenses, les États-Unis d'Amérique, les États-Unis d'Europe, placés en face l'un de l'autre, se tendant la main par-dessus les mers, échangeant leurs produits, leur commerce, leur industrie, leurs arts, leurs génies, défrichant le globe, colonisant les déserts, améliorant la création sous le regard du Créateur, et combinant ensemble, pour

en tirer le bien-être de tous, ces deux forces infinies, la fraternité des hommes et la puissance de Dieu !

[cité par Cabanis, *L'Europe de Victor Hugo*, pp. 60-61]

Pour autant, si le grand poète en a été le vulgarisateur, il n'en était pas l'inventeur. Le saint-simonien, Michel Chevalier, auteur en 1836 de *Lettres sur l'Amérique du Nord* dont l'audience n'avait rien eu à envier à *La démocratie en Amérique* de Tocqueville, avait employé l'expression dans un article de la «Revue des deux Mondes» en 1841, à propos de la Belgique (cfr. Duroselle, *Michel Chevalier et le libre-échange*, p. 4). Il était l'un des principaux représentants de ce groupe des socialistes français, saint-simoniens et fouriéristes, qui prônaient une union politique et économique de l'Europe, afin de faire triompher la paix².

Les États-Unis d'Europe avaient également fait florès parmi les économistes partisans du libre-échange. Le britannique Richard Cobden, estimant que la levée des restrictions sur les échanges permettrait de vaincre les désaccords politiques, avait en particulier inspiré les économistes français qui songèrent alors à un nouvel aménagement des relations entre les États européens.

A Paris, en 1847, Frédéric Bastiat et quelques autres membres de la Société du libre-échange jetèrent les bases d'une Société des Amis de la paix, intéressée par l'idée fédérative; le 25 décembre 1847, au cours de la campagne des Banquets, le directeur du «Journal de Rouen», l'avocat Vésinet, partisan du libre-échangisme, évoqua la formation des États-Unis d'Europe.

C'est en 1848 que les États-Unis d'Europe connurent un grand succès. On retro-

uve l'expression dans le «Moniteur Universel» du 28 février 1848, dans deux articles du «London Telegraph» (28 mars et 1^{er} avril) par le journaliste écossais Charles Mac Kay, dans un article d'Emile de Girardin («La Presse» du 14 août 1848), enfin dans *l'Histoire de l'insurrection de Milan*, de Carlo Cattaneo, le 30 septembre.

Si Emile de Girardin se contente de demander: «Pourquoi n'y aurait-il pas des États-Unis d'Europe, comme il y a les États-Unis d'Amérique?» Cattaneo, reprenant les idées de Mazzini qui s'était contenté de proposer une sorte de fédération de républiques européennes, sans cadre juridique très précis, affirme: «Nous aurons la paix quand nous aurons les États-Unis d'Europe». Et, sans insister sur les conditions juridiques de l'unification de l'Europe, il tente d'en décrire ses éléments fédérateurs, y découvrant

quatre grandes unités, celle du *pouvoir* dans l'autorité impériale, celle des *lois* dans le droit romain, celle de la *croissance* dans la foi chrétienne, celle du *langage* dans un latin populaire.

Dans cette atmosphère d'exaltation des nationalités et de rapprochement des peuples, l'idée d'une fédération européenne se propage au-delà des petits cercles où elle était jusqu'alors confinée. À l'initiative d'Elihu Burritt, un des membres les plus actifs du mouvement pacifiste américain, se tient à Paris en août 1849 le Congrès des Amis de la paix. Outre le discours d'ouverture de Victor Hugo qui appelait de ses vœux les États-Unis d'Europe sur le mode de l'incantation, l'intervention de Burritt, au cours de la dernière séance, contenait le plan d'un

Congrès des Nations, qui aurait pour rôle de

Laquière

rédiger les «lois internationales» et de désigner une Cour suprême chargée de régler les litiges entre les États.

Toutefois, ce rapport ne fut pas suivi d'une réelle discussion, et l'assemblée se borna à voter une résolution vague qui

recommande à tous les amis de la paix de préparer l'opinion publique, dans leurs pays respectifs, à la formation d'un «Congrès des nations».

La réunion de Paris fut en effet le théâtre de divisions entre les pacifistes anglosaxons qui n'avaient pas voulu que soit traitée ouvertement la question du libre-échange, parce qu'ils craignaient de donner prise aux «diatribes des protectionnistes», et les économistes libre-échangistes, soucieux d'alléger la charge de la politique d'armements (v. Renouvin, *L'idée de fédération européenne*, p. 9). Ces désaccords expliquent pour partie la relative désaffection que connurent les États-Unis d'Europe dans les années qui suivirent, avant de reprendre de la vigueur après Sadowa et la guerre de 1870.

Il convient de souligner que le mouvement en faveur de l'union politique de l'Europe a été avant tout, au moins jusqu'en 1914, la chose des intellectuels³; de plus, la référence aux États-Unis d'Amérique n'a pas conduit à la défense du modèle fédéral mais le plus souvent à une confédération d'États souverains, dont les contours institutionnels demeurent assez flous. Dans une Europe dominée par les États-nations, le projet d'union politique demeure un rêve où, au-delà d'une volonté affichée de pacification du continent, règnent les incertitudes sur les frontières et le système politique de la future entité européenne. Si la défense d'une union politique de l'Europe

est motivée par une volonté de pacification du continent européen qui devrait avoir une vocation universelle⁴, elle apparaît en tout état de cause bien marginale à l'époque: dans sa monumentale thèse de doctorat intitulée *État fédéral et confédération d'États*, le juriste Louis Le Fur n'y fait d'ailleurs aucune allusion, alors qu'il étudie les doctrines fédéralistes qui sont exposées dans les différents pays européens.

Au lendemain de la Première guerre mondiale, les États-Unis d'Europe reprennent une nouvelle vigueur et trouvent un écho chez les politiques. Si la paix entre les nations est toujours l'objectif affiché, une réflexion sérieuse est menée sur les moyens de la réaliser: la réconciliation franco-allemande est ainsi mise en avant et les États-Unis d'Europe, désormais entendus plus volontiers dans le sens d'un État fédéral, sont présentés comme l'aboutissement d'un processus d'intégration des États européens. Le projet d'une Europe politiquement unie a en réalité souffert d'une double incertitude qui n'a pas clairement été dissipée aujourd'hui: il y a d'abord la question de l'identité des États qui composeront les États-Unis d'Europe; l'indétermination des frontières exactes de l'Europe, notamment à l'Est, ont incité très tôt les partisans de la cause européenne à défendre l'idée d'une communauté de sentiments qui permettrait de faire apparaître une véritable solidarité entre les peuples (v. 1).

L'autre incertitude porte sur l'organisation institutionnelle de ces États-Unis d'Europe: les divisions ont été accusées entre les partisans d'un système fédéral qui emprunterait largement au modèle américain et ceux qui, respectueux de la diversité des nationalités, sont restés attachés à

l'idée d'une confédération d'États souverains (v. 2).

À l'heure de l'élargissement de l'Union européenne à vingt-cinq États et du débat sur la future constitution de l'Europe, au moment où l'on s'efforce de régler avec pragmatisme les questions d'identité géographique et institutionnelle de la nouvelle entité, l'ambiguïté subsiste en vérité sur ce que doivent être les États-Unis d'Europe: il est certain que l'utilisation de l'expression est polémique en ce qu'elle renvoie, d'un point de vue institutionnel, au fédéralisme américain, et sur le plan des relations internationales, à cette grande ambition qu'est l'Europe puissance. D'où la tentation de défendre un schéma institutionnel *sui generis* qui peut être l'acceptation des compromis à tout prix et l'aveu d'une résignation, celle d'une Europe neutraliste, d'une Europe molle qui accepterait son déclin comme un phénomène inéluctable (v. 3).

1. *Les États-Unis d'Europe: frontières incertaines et communauté de sentiments*

La formation des États-Unis d'Europe a soulevé des interrogations sur la détermination de ses limites géographiques. Pour y répondre, on a pu estimer que la ressemblance entre les différents régimes politiques nationaux pouvait être un critère décisif dans le sens de l'union: Saint-Simon, Constantin Pecqueur, Mazzini pensent que l'existence d'un "gouvernement représentatif", comme on l'appelait alors, est la condition de l'union politique.

Saint-Simon milite en 1814 pour une alliance entre l'Angleterre et la France, car

les deux pays sont dotés d'institutions parlementaires et pourront constituer un Parlement commun, auquel viendra s'ajouter l'Allemagne lorsqu'elle aura à son tour adopté un régime libéral (*De la réorganisation de la société européenne*, p. 63).

Pecqueur et Mazzini pensent qu'il ne faut pas y inclure la Russie, du moins tant qu'elle conservera un régime autocratique; si les pacifistes anglo-saxons ne partagent pas ce point de vue, les partisans des États-Unis d'Europe sont, après 1848, très majoritairement opposés à l'inclusion de la Russie.

Pour Michel Chevalier, l'Empire russe est «destiné à former indéfiniment une unité par lui-même» (cité par Renouvin, *L'idée de fédération européenne*, p. 16).

Frédéric Le Play non seulement ne fait pas de place à la Russie dans une fédération européenne, mais considère que cette dernière sera dirigée contre l'Empire des Tsars.

Dans un important Congrès des Sciences Politiques tenu à Paris en 1900 et consacré aux États-Unis d'Europe, le rapporteur général Anatole Leroy-Beaulieu, membre de l'Institut et professeur à l'École libre des Sciences Politiques, semble écarter d'emblée la Russie d'une république fédérale européenne car, par ses traditions, ses institutions politiques et sa psychologie collective, elle ne fait pas partie de ce qu'il appelle «la vieille Europe historique» (*Rapport général*, p. 16).

Pourtant, la suite de son propos est moins affirmative et il n'exclut pas, en observant l'évolution des relations internationales, que durant la première partie du XX^{ème} siècle,

les intérêts politiques comme les intérêts économiques pourraient, également, rapprocher la

Laquière

Russie de l'Europe occidentale et la faire entrer, avec cette dernière, dans une entente dont l'alliance franco-russe aurait été la préface.

[*Rapport général*, p. 18]

Il rejoint ainsi l'opinion d'un autre intervenant à ce Congrès, l'avocat Gaston Isambert, qui place la Russie, parmi les dix-neuf États susceptibles de faire partie d'une Confédération européenne.

Après 1945, le critère de la nature du régime politique est encore jugé déterminant: du fait qu'elles ne sont pas des démocraties libérales, la Russie de Staline, la Yougoslavie de Tito et l'Espagne de Franco ne sauraient être intégrées dans la nouvelle Europe. Par contre, le Portugal, la Grèce et même la Turquie en dépit des réserves qui peuvent être faites sur son héritage culturel et sa situation géographique, pourraient en faire partie (v. O. Philip, *Le problème de l'union européenne*, p. 305). La Turquie, mais aussi l'Angleterre, suscitent des controverses quant à leur intégration dans la future Europe politique.

Si tout au long du XIX^{ème} siècle, la Grande-Bretagne apparaît généralement comme l'un des principaux artisans d'une construction européenne future, des questions se posent tout de même sur l'opportunité de sa participation, en raison de sa qualité de puissance maritime et de son empire colonial (Leroy-Beaulieu, *Les États-Unis d'Europe et la question d'Alsace-Lorraine*, pp. 11-12). Et lorsque Churchill appellera à la formation des États-Unis d'Europe en 1946, il prendra bien soin de mettre à l'écart la Grande-Bretagne et le Commonwealth, au même titre que l'Amérique et la Russie soviétique (*Discours de Zurich*, p. 180).

Pourtant, les pères fondateurs de l'Eu-

rope estiment que la présence de l'Angleterre est indispensable. Créé par Jean Monnet en 1955, le Comité d'action pour les États-Unis d'Europe précise dans une déclaration:

L'adhésion de l'Angleterre à la Communauté européenne sur un pied d'égalité dans les conditions prévues au traité de Rome renforcera l'unité de l'Europe. Ainsi sera créée une union de 240 millions d'habitants. Cette union permettra à tous ses membres de réaliser un développement économique accru. Les pays du Commonwealth, entre autres, doivent bénéficier de cette expansion. L'adhésion de l'Angleterre au commencement d'une union politique européenne accroîtra l'influence que pourra exercer l'Europe dans les affaires du monde: influence que ne peuvent posséder ni l'Angleterre, ni nos pays séparément.

[*Déclaration du Comité d'action pour les États-Unis d'Europe*, pp. 137-138]

Au reste, l'absence de l'Angleterre dès le début du processus de construction n'est pas jugé comme un phénomène inquiétant, car l'on pense qu'elle rejoindra tôt ou tard le mouvement enclenché par le couple franco-allemand (A. Philip, *L'unité européenne*, p. 22). À partir de la guerre de 1870, c'est en effet plutôt autour d'une alliance entre la France et l'Allemagne que l'on fonde le plus souvent les États-Unis d'Europe. Ernest Renan, s'il n'excluait pas l'Angleterre, comptait sur un rapprochement entre la France et l'Allemagne et une réconciliation durable grâce à la création d'un «Congrès des États-Unis d'Europe» (Renan, *La guerre*, pp. 81, 126-128).

En 1900, Anatole Leroy-Beaulieu parle d'une «Europe latino-germanique». Dans l'entre-deux guerres, le comte Richard de Coudenhove-Kalergi, fondateur d'un mouvement – l'Union pan-européenne – qui

obtiendra l'appui d'hommes politiques tels qu'Aristide Briand et Konrad Adenauer, estime que plusieurs États, parmi lesquels la France « première puissance du continent » et l'Allemagne, mais aussi l'Italie, la Suisse ou la Hollande pourraient être à l'origine d'une conférence paneuropéenne, « premier pas vers l'Europe unie » (Coudenhove-Kalergi, *Vers la Pan-Europe*, p. 161).

À la même époque, le rapprochement franco-allemand est au cœur des préoccupations de personnalités diverses, industriels, politiques, journalistes et intellectuels issus des deux pays; en 1926, est créé, à l'initiative d'un industriel luxembourgeois, Emile Mayrisch, le Comité franco-allemand d'information et de documentation qui organise des débats où se nouent des liens personnels, préludes à des initiatives à caractère plus politique; des intellectuels comme l'italien Carlo Sforza, écarté d'une brillante carrière diplomatique à l'arrivée de Mussolini au pouvoir, et le français Jules Romains font des rapports franco-allemands la question primordiale dont dépendra l'avenir de la paix en Europe. Ce dernier présente d'ailleurs l'entente franco-allemande comme « la pierre angulaire de la paix européenne ou l'axe des futurs États-Unis d'Europe. »

L'amitié franco-allemande sera présentée, dans la fameuse déclaration du 9 mai 1950, comme le pivot de la construction de l'Europe (v. Schumann, *Pour l'Europe*, pp. 83, 201). Et elle a été constamment rappelée, soit pour s'en féliciter lorsqu'elle fonctionnait bien, soit pour déplorer la crise qu'elle a parfois traversé. En réalité, il a toujours été plus facile d'identifier les États qui pourraient être les initiateurs de l'Europe, que de délimiter exactement les frontières de cette dernière. Certains pro-

jets ont pu militer en faveur d'une Europe qui ne se limiterait pas nécessairement à l'échelle du continent: ainsi, un projet d'origine danoise intitulé « Les États Unis des Nations Européennes » entendait réunir les nations de l'Europe continentale et y inclure les États-Unis et les dominions anglais, du fait de leur peuplement de souche européenne (v. E. du Réau, *L'idée d'Europe*, pp. 83-84).

Quant aux propositions de tracer une frontière à l'est de l'Europe, elles n'ont jamais recueilli l'unanimité; on le constate aujourd'hui encore où l'on évoque l'intégration de la Turquie, voire même d'Israël et de la Palestine, dans la future entité politique européenne. L'Europe ne pouvant être définie par un critère géographique ou historique (v. Mendras, *L'Europe des Européens*, p. 9), il a fallu recourir à un autre critère: la communauté des sentiments éprouvées par les populations, qui n'est pas sans analogie avec la définition que donnera Renan de la nation, à savoir un sentiment d'appartenance à une communauté et un vouloir-vivre ensemble.

Il est caractéristique que tous les partisans d'une Europe politique depuis le XIX^{ème} siècle ont défendu ce point de vue. C'est le cas de Saint-Simon, de Mazzini et même de Littré qui montre qu'il doit exister et qu'il existe une « unité morale et intellectuelle » entre les peuples qui ont reçu l'empreinte de l'Empire romain et l'influence de l'Eglise catholique.

Durant l'entre-deux guerres, Coudenhove-Kalergi pense que, pour pouvoir apparaître un jour, sur la carte politique, la Pan-Europe doit d'abord s'enraciner dans le cœur et l'esprit des Européens. Ce sentiment de la communauté paneuropéenne devra être développé comme couronne-

ment et complément du sentiment national (Coudenhove-Kalergi, *Vers la Pan-Europe*, p. 167).

Dans son *Discours à la nation européenne*, Julien Benda avance que l'Europe ne sera pas le fruit d'une simple transformation économique, voire politique, mais qu'elle n'existera que si elle adopte un certain système de valeurs, morales et esthétiques. Et il ajoute :

L'Europe se fera, ici, comme s'est faite la nation. Celle-ci n'a pas été un simple groupement d'intérêts matériels. Elle n'a vraiment existé que le jour où elle a possédé un système de valeurs approprié à sa nature, le jour où, au XIX^{ème} siècle, s'est constituée une morale nationaliste. Ce n'est pas la *Zollverein* qui a fait l'Allemagne, ce sont les *Discours à la nation allemande* de Fichte, ce sont les professeurs de morale qui en sont issus.

[*Discours*, p. 15]

C'est donc l'idée de l'Europe, sur le modèle de l'idée nationale - née du reste sur le continent européen - qui doit être fédératrice des populations. Robert Schuman, inspiré par sa foi chrétienne, soutiendra ce point de vue en encourageant la libre circulation des idées et des hommes entre les pays européens, afin de préparer les esprits à l'unité européenne et la solidarité des peuples (Schuman, *Pour l'Europe*, p. 35).

Plus récemment, Vaclav Havel a pu parler de «l'âme européenne» qui renvoie à des valeurs communes à tous, à une communauté culturelle de la vie, et dans une large mesure, désignerait «l'espace d'une certaine volonté, d'un certain comportement et d'une certaine responsabilité» (Havel, *Le défi historique*, pp. 201-202).

L'Europe serait donc une "affaire de conscience", la conscience d'appartenir à

la même civilisation (Brague, *Europe*, p. 13). Et celle-ci trouverait dans la latinité, l'attachement à la religion chrétienne, la foi dans l'individu et dans l'idée démocratique, des éléments de son identité, notamment par rapport au monde musulman. Dans cette perspective civilisationnelle, on peut néanmoins se demander ce qui distinguerait foncièrement les États-Unis d'Europe de leur homonyme américain.

2. *Les États-Unis d'Europe: confédération d'États ou État fédéral?*

Une autre incertitude a porté sur l'organisation institutionnelle des États-Unis d'Europe. Certains projets du XIX^{ème} siècle - ceux de Saint-Simon, Mazzini, Victor Considérant ou Renan - sont d'une grande imprécision et se contentent de proposer la création d'une autorité commune qui est le plus souvent un Parlement, chargé de gérer les intérêts généraux de l'Europe.

Mais une ligne de fracture va bientôt opposer ceux qui expriment leurs préférences pour une confédération d'États souverains, et d'autres auteurs qui se prononcent en faveur de la création d'un État fédéral, ce qui n'exclut pas un passage au préalable par un système confédéral. La tendance favorable à la confédération est largement représentée dès 1848.

Emile de Girardin place à la tête des États-Unis d'Europe une Diète formée de représentants des gouvernements, tandis que les auteurs allemands se contentent d'une simple alliance entre les États sur le modèle du Pacte de la Confédération germanique.

Au Congrès des Amis de la Paix de 1849,

Elihu Burritt propose un «Congrès des nations», dont les membres seraient désignés par l'Assemblée législative de chaque État, du moins lorsque celui-ci est doté d'un régime représentatif. Les délibérations, prises à la majorité des voix, seraient soumises, pour ratification, aux Assemblées législatives nationales, ce qui garantirait l'indépendance des États, d'autant qu'aucun pouvoir coercitif n'est prévu pour contraindre à l'obéissance un État rebelle (v. Renouvin, *L'idée de fédération européenne*, pp. 17-18).

Lorsque les débats institutionnels reprennent de plus belle après la guerre de 1870, c'est encore la confédération d'États qui est le plus souvent préférée, traduisant un rejet conscient du modèle fédéral américain qui est jugé non transposable aux nations européennes, du fait de leurs différences historiques et intellectuelles.

Dans un article publié en 1878 dans le journal «Gegenwart», Le zurichois Bl ntschli décrit une Union de 18 États souverains européens, dirigée par un Conseil fédéral, formé de représentants des gouvernements des États et un Sénat, représentant les peuples, dont les membres seraient désignés par les assemblées législatives des États. Le Conseil, où le vote aura lieu par États, sera seul compétent pour traiter des questions mettant en cause l'indépendance des États ou la paix générale. Mais il ne va pas jusqu'à un organisme supranational car

les États européens se considèrent comme des personnes souveraines. On ne peut donc aller au delà de la coopération, de la collaboration;

et il ajoute:

Toute constitution européenne instaurant un nouvel État européen unique, auquel les États

jusqu'alors souverains devraient s'incorporer, est irréalisable.

[*Die schweizerische Nationalität* (1875), cité par Duroselle, *L'idée d'Europe*, p. 253]

Lors du Congrès des Sciences Politiques de 1900, Anatole Leroy-Beaulieu écarte à son tour le modèle des États-Unis de l'Amérique du Nord. Les nations européennes lui paraissent en effet si diverses et dotées d'une telle individualité qu'il

ne conçoit pas une fusion politique qui absorberait les glorieuses nationalités de l'Europe dans une unité nationale nouvelle.

[*Rapport général*, p. 8]

Dans l'hypothèse - lointaine selon lui - où les États d'Europe parviendraient à s'entendre, ils formeraient tout au plus une confédération d'États, une ligue d'États et non un État fédéral. Il en vient d'ailleurs à se demander si le terme États-Unis d'Europe est le plus approprié et s'il ne faudrait pas le remplacer par l'«Association ou (la) Fédération européenne» (*Rapport général*, p. 10).

Au cours du même Congrès, l'avocat Gaston Isambert définit plus précisément ce que pourrait être cette Confédération européenne, dans laquelle chaque État membre conserverait sa souveraineté propre. Dotée de la forme républicaine de gouvernement, elle serait composée de quatre organes, situés à Strasbourg: un Conseil législatif, une Haute Cour, un Congrès et un Directoire exécutif.

Le Conseil législatif comporterait 57 membres, soit 3 par État, qui seraient nommés par les souverains ou les détenteurs du pouvoir exécutif de chaque État⁵. Il adopterait, à la majorité simple, des lois et des règlements applicables aux États et

jouerait également le rôle de ministère public devant les organes judiciaires de la Confédération.

La Haute Cour serait composée d'environ 90 à 100 membres, nommés par les États, au prorata de leur population respective; elle aurait dans ses attributions le règlement de toutes les questions contentieuses surgissant entre États.

Le Congrès, organe le plus important de cette confédération, serait composé du Conseil législatif et de la Haute Cour, réunis en une seule assemblée: c'est devant lui que seraient examinées les questions de haute politique et en particulier tous les différends susceptibles d'entraîner la guerre. Les décisions du Congrès devraient être prises à la majorité des deux tiers. C'est également le Congrès qui déciderait d'éventuelles modifications constitutionnelles et qui choisirait, parmi ses membres, le Directoire exécutif.

Celui-ci, composé de cinq directeurs, serait chargé de promulguer les lois et règlements votés par le Conseil législatif, et de faire exécuter les décisions prises par le Congrès et la Haute Cour. Il disposerait également d'une force armée qu'il pourrait engager à l'encontre d'un État rebelle (v. Congrès, p. 147).

Après la Première guerre mondiale, l'idée d'une confédération est reprise par Aristide Briand dans un *Mémoire*, présenté dans le cadre de la Société des Nations, le 17 mai 1930.

Ce projet d'organisation d'un «régime d'union fédérale européenne» – Briand ne parle pas en effet des États-Unis d'Europe – comporte un organe représentatif et responsable, la Conférence européenne, composée des représentants de tous les Gouvernements européens membres de la

Société des Nations et qui demeurerait l'organe directeur essentiel de l'Union européenne, en liaison avec la Société; un organe exécutif, sous forme de Comité politique permanent, composé d'un certain nombre de membres de la Conférence européenne et assurant pratiquement à l'Union européenne son organisme d'étude et son instrument d'action; enfin un secrétariat, chargé d'assurer administrativement l'exécution des instructions du président de la Conférence ou du Comité européen, les communications entre gouvernements signataires du pacte européen, les convocations de la Conférence ou du Comité (v. Briand, *Mémoire*).

Les États ne purent en réalité se mettre d'accord sur cette proposition, se contentant de créer, au sein de la Société des Nations, une Commission d'Études pour l'Union européenne, dont les débats s'ensuivirent bientôt (v. E. du Réau, *L'idée d'Europe*, p. 110).

Ces initiatives trouveront néanmoins un prolongement après 1945, avec le mouvement unioniste qui préconisera la mise en place d'une coopération intergouvernementale. La forme confédérale a souvent été défendue, dans la construction des États-Unis d'Europe, comme un moment transitoire qui précéderait la mise en place d'un État fédéral européen, généralement inspiré des institutions politiques américaines.

Ainsi, Constantin Pecqueur, dans une période où les États-Unis sont au goût du jour avec les publications de Tocqueville et de Michel Chevalier, propose un Congrès européen, dont les membres, une fois élus directement par les peuples, seraient «absolument indépendants». Conscient néanmoins que les États européens n'a-

bandonneront pas d'emblée leur souveraineté, il suggère l'établissement d'un «Congrès d'ambassadeurs», organe confédéral, qui pourra se transformer progressivement en assemblée législative européenne. L'exemple américain est donc également convoqué pour le passage à un régime fédéral.

En 1877, c'est au tour de James Lorimer, professeur de Droit à l'Université d'Édimbourg, de proposer un État fédéral sur le modèle des États-Unis (Lorimer, *Le problème final*). En 1901, un livre de Jacques Novicow intitulé *La Fédération de l'Europe* analyse comment la mise en place d'une Confédération d'États souverains pourrait aboutir à l'établissement d'un État fédéral.

Dans l'entre-deux guerres, les partisans du fédéralisme se manifestent à nouveau. Coudenhove-Kalergi décrit minutieusement la construction progressive d'une union politique qui trouve une résonance toute particulière pour le lecteur contemporain.

La convocation d'une conférence paneuropéenne rassemblant les grands États européens, à l'exception de la Russie qu'elle soit tsariste ou communiste⁶, serait le premier pas vers l'Europe unie; elle serait suivie par la conclusion d'un traité d'arbitrage et de garantie obligatoire entre les États démocratiques de l'Europe continentale. En troisième lieu, serait créée une union douanière paneuropéenne qui ferait de l'Europe un territoire économique homogène; dans cette phase, pourraient même intervenir des unions monétaires.

Enfin, «le couronnement des efforts paneuropéens serait la constitution des États-Unis d'Europe, sur le modèle des États-Unis d'Amérique». Entité unie face aux autres puissances mondiales, mais respectueuses des libertés des États-mem-

bres, la Pan-Europe aurait deux Chambres: «une Chambre des peuples et une Chambre des États»; la première aurait 300 députés, à raison d'un député par million d'habitants, la seconde, 26 représentants de 26 gouvernements européens.

Dans la Pan-Europe, devrait régner le principe de l'égalité de toutes les langues nationales, même si, pour des raisons techniques, l'anglais devrait être la langue principale et obligatoirement enseignée dans les écoles, sa position intermédiaire entre les langues germaniques et les langues romanes le prédestinant «à jouer le rôle d'un espéranto naturel» (Coudenhove-Kalergi, *Vers la Pan-Europe*, p. 161).

Gaston Riou, dans son livre *Europe, ma patrie* qui s'ouvre par un chapitre intitulé «Ou s'unir ou mourir», pense qu'une seule forme est possible pour l'union européenne: la forme fédérative. Et si cette union rappellera la confédération helvétique par la diversité des langues utilisées, ses institutions empruntent en réalité très largement au modèle américain (Riou, *Europe, ma patrie*, p. 119).

Riou pense en effet à un président élu pour quatre ans au suffrage universel et rééligible, un Sénat composé de délégués des États, à raison de deux par État, une Chambre des représentants et une Cour suprême inamovible, gardienne de la constitution et arbitre des litiges entre les États. Le régime est présidentiel, puisque le président devrait choisir cinq ou six secrétaires responsables devant lui.

La capitale de l'Europe pourrait être Genève, par sa situation centrale, par l'habitude qu'elle a des assemblées polyglottes et qu'elle est ouverte sur le monde, abritant notamment le siège de la Société des Nations.

En 1930, c'est au tour de plusieurs professeurs de droit, le doyen Larnaude, les internationalistes Alvarez et La Pradelle de présenter un projet de constitution fédérale européenne dans le cadre des travaux de l'Union juridique internationale.

Après 1945, l'idée d'une construction progressive d'une fédération européenne est reprise et l'on sait qu'elle commencera à être mise en application, sous l'impulsion de Robert Schuman et de Jean Monnet, à partir des années 1950. Comme le précise la Déclaration du 9 mai 1950,

la mise en commun des productions de charbon et d'acier assurera immédiatement l'établissement des bases communes de développement économique, première étape de la Fédération européenne.

[Schuman, *Pour l'Europe*, p. 202]

Cette défense d'une « création graduelle des États-Unis d'Europe »⁷ sera largement admise à l'époque, les défenseurs d'une union politique étant conscients que la création immédiate d'un État fédéral est vouée à l'échec⁸.

Plus récemment, le ministre allemand Joschka Fischer a pu imaginer le développement futur de l'Europe en deux ou trois étapes, le développement d'une coopération renforcée entre un groupe d'États précédant la conclusion d'un nouveau traité fondamental européen qui serait le noyau d'une constitution de la Fédération (*Discours*, pp. 242-244).

Il semble en réalité que les États-Unis d'Europe soient l'objet d'un large accord, lorsqu'ils désignent un processus vers une union politique; par contre, l'utilisation de l'expression revêt des significations diverses quant au contenu de ses institutions politiques. Tout en évoquant l'hypothèse

d'une fédération européenne, les pères fondateurs de l'Europe n'ont guère été explicites sur ce contenu. Jean Monnet, à la fin de sa vie, avouait que

L'essentiel est de s'en tenir aux quelques points fixes sur lesquels nous nous sommes guidés depuis le premier jour : créer progressivement entre les hommes d'Europe le plus vaste intérêt commun géré par des institutions communes démocratiques auxquelles est déléguée la souveraineté nécessaire. Telle est la dynamique qui n'a cessé de fonctionner, brisant les préjugés, effaçant les frontières, élargissant en quelques années à la dimension d'un continent le processus qui avait au cours des siècles formé nos vieux pays. Je n'ai jamais douté que ce processus nous mène un jour à des États-Unis d'Europe, mais je ne cherche pas à en imaginer aujourd'hui le cadre politique, si imprécis sont les mots à propos desquels on se dispute: confédération ou fédération. Ce que nous préparons, à travers l'action de la Communauté, n'a probablement pas de précédent. Cette Communauté est fondée elle-même sur des institutions qu'il faut renforcer, tout en sachant que la véritable autorité politique dont se doteront un jour les démocraties européennes reste à concevoir et à réaliser.

[*Mémoires*, pp. 615-616]

Il est du reste significatif que les récentes déclarations qui ont été faites à propos des États-Unis d'Europe insistent toutes sur la distance à prendre vis-à-vis des institutions politiques américaines.

Ainsi, le ministre délégué chargé des Affaires européennes, Pierre Moscovici, appelait, en février 2002, à la constitution des États-Unis d'Europe, mais indiquait que la notion est

plus séduisante que celle de fédération d'États-nations, tout en voulant dire la même chose

et insistait sur les fortes différences politiques, linguistiques et nationales qui l'oppose aux États-Unis d'Amérique⁹.

Et lorsque les États-Unis d'Europe sont présentés au contraire sur le modèle américain, à savoir un État fédéral et une superpuissance, ils sont rejetés du fait de leur caractère irréaliste, car ils ne correspondraient ni aux vœux des gouvernements, ni à ceux des opinions publiques (v. Badinter, *Une Constitution européenne*, p. 21)¹⁰.

En somme, la marche vers l'union politique de l'Europe, même lorsqu'elle est désignée sous le nom d'États-Unis d'Europe, ne conduirait pas à l'adoption d'un système fédéral inspiré du modèle outre-atlantique, mais à une solution institutionnelle inédite, une voie moyenne qui ne serait ni un État fédéral, ni non plus d'ailleurs une confédération d'États, mais une "Fédération d'États-nations".

3. Des "États-Unis d'Europe" à la "Fédération d'États-nations": vers un modèle *sui generis* de l'union politique de l'Europe?

L'idée que l'Union européenne pourrait être une forme politique originale n'est pas nouvelle.

On la retrouve déjà sous la plume d'Olivier Philip qui, dès 1950, estimait que ni la confédération d'États, ni l'État fédéral ne pouvaient convenir à l'Europe: la première serait une alliance trop lâche qui ne permettrait pas aux États de régler efficacement leurs problèmes; l'État fédéral serait également inadapté: refusé par les opinions publiques et les gouvernants des États, il aboutirait à la disparition des souverainetés; de plus, sa mise en place devrait être immédiate et serait donc contraire à une naissance par étapes, pourtant nécessaire afin de ne pas heurter de front les nationalismes.

C'est pourquoi l'auteur préconisait une nouvelle forme d'union, plus souple que l'État fédéral et ne présentant pas les inconvénients de la confédération d'États, tels que le droit de sécession ou la règle de l'unanimité. Les pays membres conserveraient leur personnalité internationale, l'autorité centrale disposerait d'une compétence réduite à certains points essentiels.

Si certaines institutions de l'Union européenne emprunteraient au fédéralisme – pouvoir législatif bicaméral, avec une chambre représentant le peuple et une autre représentant les États, pouvoir judiciaire et non tribunal arbitral, pouvoir exécutif efficace – l'Union, contrairement à l'État fédéral, ne devrait en aucune manière avoir la possibilité de déterminer sa propre compétence qui serait fixée par le pacte d'union et ne pourrait être élargie qu'avec l'accord unanime des États membres (v. O. Philip, *Le problème*, p. 346).

Jean Monnet, on l'a vu, suggérait également que ce qu'il appelait les États-Unis d'Europe emprunterait une voie institutionnelle inédite qui n'emprunterait à aucune forme étatique connue.

Le débat constitutionnel actuel est très révélateur de cette démarche. D'abord, l'emploi des mots: le terme de "Fédération d'États-nations", employé par Jacques Delors et repris à son compte par Lionel Jospin (dans son discours du 28 mai 2001) et Robert Badinter, ou celui de "traité constitutionnel" pour désigner l'acte fondateur de la nouvelle union¹¹, en utilisant à la fois le vocabulaire propre à la confédération d'États et à l'État fédéral, traduisent cette volonté de proposer une synthèse originale.

Le contenu des projets constitutionnels qui mêlent l'intergouvernemental et des éléments propres au fédéralisme (la subsi-

diarité pour la répartition des compétences, le bicaméralisme...) illustrent également cette préoccupation¹².

La doctrine universitaire, soucieuse de prendre en compte ce qui lui paraît être une évolution originale des institutions de l'union européenne, a cherché également à passer outre l'opposition classique entre Confédération d'États et État fédéral en tentant de renouveler son appareil théorique.

Deux voies ont été suggérées: l'amalgame des deux catégories - ce serait donc la "Fédération d'États-nations" - ou leur dépassement, par la création d'une nouvelle catégorie, celle de la "fédération", forme d'organisation politique non étatique, susceptible de désigner l'avenir de l'Union et des Communautés européennes (v. Constantinesco, *Europe fédérale ou fédération*, p. 131; Beaud, *Fédéralisme et souveraineté*, p. 83).

Un malaise subsiste néanmoins à la lecture de ces propos sur les contours institutionnels de la future Europe. Au-delà des compromis artificiels et des déclarations idéalistes en faveur d'une Europe plus intégrée politiquement, il est nécessaire de s'entendre d'abord sur le rôle que doit jouer la future Union sur le continent et dans le concert des nations, l'aménagement institutionnel n'étant qu'un moyen et non une fin en soi. Si nous voulons d'une Europe-puissance, il faudra bien que soit posée la question d'un État européen et préciser ce que les États membres sont prêts à abandonner pour que se constitue un pouvoir efficace de décision au sein de l'Union¹³.

Or, il est flagrant de noter que n'est pas abordé aujourd'hui ce qui est pourtant l'essentiel, à savoir la création d'un État européen et la localisation de la souveraineté.

Peut-être faut-il voir dans ce silence persistant, l'aveu que l'objectif assigné à la future Union n'est pas d'être une puissance, «qu'elle n'a plus pour mission de régner sur le monde» (Havel, *Le défi historique*, p. 206), mais plutôt d'incarner une tradition culturelle et de diffuser un message de paix, dans un neutralisme de bon aloi et l'acceptation de son inévitable déclin¹⁴.

Peut-être l'Europe n'aurait-elle plus le choix qu'entre la balkanisation et l'héliconisation¹⁵, c'est-à-dire entre la désintégration en nationalismes rivaux et l'union politique sans réelle ambition, si ce n'est de rassembler pacifiquement des peuples, en recherchant le plus petit dénominateur commun.

Si tel était le cas, les États-Unis d'Europe ne seraient décidément qu'un rêve — ou qu'un alibi — qui n'auraient aucune vocation à devenir la réalité d'une union prochaine.

Bibliographie

- Badinter (Robert), *Une Constitution européenne*, Paris, Fayard, 2002;
- Beaud (Olivier), *Fédéralisme et souveraineté. Notes pour une théorie constitutionnelle de la Fédération*, «Revue du droit public», 1998, n° 1, pp. 83 et s.;
- Benda (Julien), *Discours à la nation européenne* (1933), Paris, Callimard, 1992 (rééd.);
- Brague (Rémi), *Europe, la voie romaine*, Paris, Callimard, 1999;
- Briand (Aristide), *Mémoire*, in Boris Mirkin-Guetzevitch et Georges Scelle, *L'Union européenne*, Paris, Delagrave, 1931, pp. 59 et s. ;
- Cabanis (André et Danielle), *L'Europe de Victor Hugo*, Paris, Éditions Privat, 2002
- Chabot (Jean-Luc), *L'idée d'Europe unie de 1919 à 1939*, Grenoble, P.U.G., 1978 ;
- Churchill (Winston), *Discours de Zurich du 19 septembre 1946*, in Yves Hersant, Fabienne Durand-Bogaert, *Europes*.

- De l'antiquité au XX^{ème} siècle. Anthologie critique et commentée*, Paris, Robert Laffont ;
- Congrès des Sciences politiques de 1900, *Les États-Unis d'Europe*, Paris, Société française d'imprimerie et de librairie, 1901;
- Considérant (Victor), *De la politique générale et du rôle de la France en Europe*, Paris, Bureau de «La Phalange», 1840;
- Constantinesco (Vlad), *Europe fédérale ou fédération d'États-nations?* in Renaud Dehousse (sous la direction), *Une constitution pour l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Politiques, 2002;
- Coudenhove-Kalergi (Richard de), *Vers la Pan-Europe* (1923), in Yves Hersant, Fabienne Durand-Bogaert, *Europes*, cit.;
- Déclaration du Comité d'action pour les États-Unis d'Europe, 26 juin 1962, in *L'union politique de l'Europe. Jalons et textes*, La Documentation française, 1998;
- Duroselle (Jean-Baptiste), *Michel Chevalier et le libre-échange avant 1860*, «Bulletin de la Société d'Histoire moderne», 11^{ème} série, n° 19, mai-octobre 1956;
- *L'idée d'Europe dans l'histoire*, Préface de Jean Monnet, Paris, Denoël, 1965;
- Fischer (Joschka), *Discours sur la finalité de l'intégration européenne, prononcé le 12 mai 2000 à Berlin*, in Renaud Dehousse (sous la direction), *Une constitution pour l'Europe*, cité;
- Havel (Vaclav), *Le défi historique de l'Europe* (1996), in Yves Hersant, Fabienne Durand-Bogaert, *Europes*, cit.;
- Le Fur (Louis), *État fédéral et confédération d'États*, Paris, 1896 (rééd. Paris, Editions Panthéon Assas, coll. Les introuvables, 2000, pp. XVII-839;
- Leroy-Beaulieu (Anatole), *Rapport général*, in Congrès des Sciences politiques de 1900, *Les États-Unis d'Europe*, cit.;
- *Les États-Unis d'Europe et la question d'Alsace-Lorraine par un Européen*, Paris, Chamuel, 1902;
- Lorimer (James), *Le problème final du droit international*, «Revue de droit international», 1877;
- Mendras (Henri), *L'Europe des Européens*, Paris, Gallimard, 1997;
- Monnet (Jean), *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976;
- Novicow (Jacques), *La fédération de l'Europe*, Paris, F. Alcan, 1901;
- Pecqueur (Constantin), *De la paix: de son principe et de sa réalisation*, Paris, Capelle, 1842;
- Philip (André), *L'unité européenne. L'heure de la décision*, Paris, Editions du mouvement socialiste pour les États-Unis d'Europe, s.d. (1951) ;
- Philip (Olivier), *Le problème de l'union européenne*, Paris, Editions de la Baconnière, 1950;
- Réau (Elisabeth du), *L'Idée d'Europe au XX^{ème} siècle. Des mythes aux réalités*, Paris, Editions Complexe, 2001;
- Rémond (René), *Les États-Unis devant l'opinion française 1815-1852*, Paris, Armand Colin, 1962 ;
- Renan (Ernest), *La guerre entre la France et l'Allemagne*, «Revue des deux mondes», 15 septembre 1870;
- *Lettre à M. Strauss du 16 septembre 1870*, in *Qu'est-ce qu'une nation? Et autres essais politiques*, Paris, Presses Pocket, 1992
- Renouvin (Pierre), *L'idée de fédération européenne dans la pensée politique du XIX^{ème} siècle*, *The Zaharoff Lecture for 1949*, Oxford, at the Clarendon Press, 1949;
- *L'idée d'États-Unis d'Europe pendant la crise de 1848*, in Actes du Congrès historique du Centenaire de 1848, Paris, 1948, pp. 31-45;
- Riou (Gaston), *Europe, ma patrie*, Paris, Librairie Valois, 1928;
- Saint-Simon (Claude-Henri, comte de), *De la réorganisation de la société européenne ou de la nécessité et des moyens de rassembler les peuples d'Europe en un seul corps politique en conservant à chacun son indépendance nationale*, Paris, A. Egron, octobre 1814;
- Schuman (Robert), *Pour l'Europe*, Paris, Nagel, 1964².

¹ Textes disponible sur le site de la Convention pour l'avenir de l'Europe: www.european-convention.eu.int

² Cfr. Victor Considérant, *De la politique générale et du rôle de la France en Europe*, Paris, Bureau de «La Phalange», 1840 ; défendant l'idée de "Fédération européenne", Considérant souhaiterait voir établir «une souveraineté supérieure à la souveraineté individuelle [des États ...] à laquelle aucun peuple, dans l'ordre de ses

relations extérieures, ne puisse ni ne veuille se soustraire.»

³ Napoléon III aurait néanmoins fait allusion, dans un discours du 14 février 1867, à l'«union des États d'Europe en une seule confédération», cité par Pierre Renouvin, *L'idée de fédération européenne*, p. 22.

⁴ L'idée est largement répandue depuis Victor Hugo que les États-Unis d'Europe doivent préparer une fédération universelle, englobant les États-Unis d'Amé-

rique. Rares sont ceux qui pensent alors l'union de l'Europe dans le but de faire contrepoids à la puissance américaine (Michel Chevalier, Anatole Leroy-Beaulieu...)

⁵ Rappelons que dans le projet d'Isambert figurent 19 États, parmi lesquels l'Angleterre et la Russie, mais pas la Turquie.

⁶ Dans un texte d'août 1915, Lénine avait du reste vivement critiqué les États-Unis d'Europe qui n'auraient pour but, selon lui, que

Laquière

- d'étouffer le socialisme en Europe et de protéger les colonies des grandes puissances européennes (*Contre les États-Unis d'Europe*, in *Europes*, cit., pp. 157 et s.)
- ⁷ Selon le mot de Jean Monnet, dans une interview au journal «Le Monde» le 16 juin 1955, cité par Eric Roussel, *Jean Monnet*, Paris, Fayard, 1996, p. 691.
- ⁸ Sur ce point, v. par exemple, l'opinion d'André Philip (*L'unité européenne*, pp. 20-21) partisan des États-Unis socialistes d'Europe; v. aussi les débats opposant les fédéralistes aux unionistes, in Elisabeth du Réau, *L'idée d'Europe*, pp. 169 et s.
- ⁹ Pierre Moscovici, interview donnée au journal «Le Monde», 28 février 2002, p. 6.
- ¹⁰ V. aussi la contribution de M. Lamassoure, membre de la Convention pour l'avenir de l'Europe: *L'Union européenne: quatre modèles possibles*, accessible sur le site internet de la Convention, spéc. pp. 7-8.
- ¹¹ Le terme est utilisé par le président Valéry Giscard d'Estaing dans son discours introductif à la Convention sur l'avenir de l'Europe du 26 février 2002, p. 11; il l'est également par Monsieur Peter Hain, membre de la Convention, qui a présenté, le 16 octobre dernier, un projet de constitution pour l'Union Européenne (textes disponibles sur le site internet european-convention.eu.int.)
- ¹² Par exemple, v. le projet de Robert Badinter, *Une Constitution européenne*, pp. 45 et s.; v. aussi la contribution présentée par M. Andrew Duff, membre de la Convention, *Une constitution pour une Union fédérale de l'Europe* (3 septembre 2002) et celle de Neil Mac Cormick, *Démocratie à de multiples niveaux: réforme constitutionnelle européenne* (24 septembre 2002), diffusées sur le site internet de la Convention.
- ¹³ La question a bien été mise en évidence par Hubert Védrine, *Europe: avancer les yeux ouverts*, «Le Monde», 26 septembre 2002.
- ¹⁴ «Nous ne cherchons pas la puissance, comme souvent autrefois, nous sommes tournés vers la condition humaine et le progrès social et vers l'organisation de la paix» (Jean Monnet, *L'Europe unie. De l'utopie à la réalité*, allocution prononcée au Congrès international de la Friedrich-Ebert-Stiftung, Lausanne, Centre de recherches européennes, 1972, p. 6.)
- ¹⁵ Alternative déjà évoquée dans le livre de Denis de Rougemont, *L'Europe en jeu*, Neuchâtel, Editions de la Baconnière, 1948, p. 63; l'auteur en attribue la pérennité à Karl Jaspers et lui donne une signification moins critique que celle que nous lui attribuons.

Intersezioni



Tempo, spazio, potere: tre categorie interpretative della modernità

BRUNA CONSARELLI

Lungi dal voler esaurire un tema la cui portata esigerebbe una ben più ampia trattazione, il titolo proposto mira solo ad evidenziare il valore significativo dei concetti di tempo, spazio e potere quali elementi costitutivi e caratterizzanti della riflessione politica moderna, di cui costituiscono i tratti dominanti, percorrendone la storia e scandendone le tappe.

In altri termini, tentare di rintracciare i diversi modi con cui essi si declinano nel corso del processo storico, che segna ed accompagna la nascita e l'evolversi della modernità, fra il XVII ed il XIX secolo, significa cercare di cogliere e fissare la ricca trama delle correlazioni fra di loro esistenti, che costituiscono l'intelaiatura, fatta di continuità e fratture, della fitta rete dei rapporti che determinano e definiscono il nostro modo di pensare e dire la politica: questo oggetto cangiante, multiforme, che, nonostante le sue metamorfosi, continua ad essere il luogo ineludibile in cui si estrinseca quella relazione fondamentale fra "io e mondo", in cui, forse, risiede –

come credo – l'essenza del nostro essere umani.

In questa sede, più che esporre i risultati definitivi di un'analisi già compiuta, intendo quindi presentare uno schema di ricerca, attraverso il quale saggiare la validità metodologica delle tre categorie concettuali proposte quali possibili indicatori di una sorta di mappa ideale, che serva da sussidio per orientarsi nel tortuoso cammino dello snodarsi dell'epoca moderna.

Proprio per il loro carattere diacronico, le idee di tempo, spazio e potere mi sembrano infatti essere cifre generalizzanti che possono, se problematizzate e storicizzate, sulla base del loro reciproco intersecarsi, offrire una chiave di lettura che consente, al di là della continuità semantica dei termini in periodi e contesti diversi, di mettere a fuoco, in uno specifico quadro di riferimento storico, determinazioni significative, atte a cogliere le intrinseche linee di sviluppo della filosofia politica moderna.

Nozione quest'ultima utilizzata in quell'accezione, legittimata da una lunga tradi-

zione, che la configura come ricerca critica sulla natura dell'obbligo politico: esercizio che non è a-valutativo, ma rimanda inevitabilmente ad un sistema di valori, poiché l'accento cade – per usare una locuzione di Alessandro Passerin d'Entrèves (*Filosofia politica*, p. 398) – su il "perché" esiste un determinato rapporto comando-obbedienza e non già su "come" tale nesso si esplica.

1. Della triade di concetti focalizzati, l'ultimo, il potere, si presenta come specifico della filosofia moderna, intrecciandosi con gli altri principali concetti di questa riflessione politica e fungendo da catalizzatore rispetto ad essi.

È infatti a partire dalla nascita della scienza politica moderna che avviene una frattura epocale nei confronti del precedente pensiero riguardante l'agire degli uomini. A partire da questo momento la politica avrà al suo centro il problema dell'ordine, inteso non più come un ordine delle cose che si tratta di comprendere, in quanto non dipende dalla nostra volontà, ma piuttosto come un ordine da costruire [...]. È in questo contesto che viene elaborato il concetto di potere.

[Duso (a cura di), *Il potere*, p. 19]

ossia, l'obbligazione politica, che, in quanto tale, implica una forza propria del corpo politico, superiore a quella di tutti gli individui, ad essa sottomessi.

Ora, un simile concetto «non può non comportare la necessità della legittimazione, della giustificazione razionale» (Duso, *Il potere*, p. 20) ed è proprio per questo che l'idea di potere politico, intesa nell'accezione qui esposta, non può essere fatta risalire al mondo antico. La sua formulazione coincide con il suo *incipit* storico, nel momento in cui, fra la fine del Cinquecento e l'inizio del Seicento, entra in crisi quella concezione dello *zoon politikon* che aveva

informato di sé la cultura classica ed aveva alimentato la fiducia, d'ascendenza platonico-aristotelica, ancora viva durante la felice stagione rinascimentale, nell'umana capacità di costruire in modo armonico il proprio mondo.

Quando questa visione apollinea crolla sotto i colpi inferti dalla cruda realtà delle Guerre di Religione che insanguinano l'Europa, rendendo palese alle coscienze traumatizzate dell'epoca l'assenza di ogni nozione oggettiva di bene e di male, di ogni criterio univoco di giustizia, garantito da un ente superiore, al quale appellarsi, ecco allora che la politica perde il suo afflato etico. La *politiché*, l'"arte" della *polis*, nella quale si era ravvisato il luogo di massima realizzazione ed estrinsecazione dell'essere umano – quella che Bodin nel 1576, nei *Six livres de la République*, ancora si ostinava a chiamare la *Princesse de toutes les sciences*, nel tentativo di darle dignità giuridica per rifondarne il carisma – si vede quindi costretta a scendere dal proprio trono per ridursi a mera *techné* o strumento necessario, privo di ogni idealità. Il suo compito ormai è solo quello di garantire i fini utilitaristici della salvaguardia della vita e dei beni dei singoli, tutelandoli dalla reciproca conflittualità, che la nascente *science de l'homme* valuta, a partire da questo periodo in poi, essere uno dei tratti costitutivi ed ineliminabili della società civile (Battista, *Politica e morale*, pp. 155-219).

La ragione prima che determina l'instaurarsi di questo diverso rapporto fra individui e politica risiede proprio nella rimessa in discussione della visione antropologica sottesa alla riflessione filosofica propria dello sviluppo della civiltà europea fino alle soglie della modernità; quando la cesura rappresentata dalla scoperta, al di là

dell'Oceano, di un "mondo altro", che allargherà l'orizzonte conosciuto, scuote dalle fondamenta tutte le certezze acquisite nel corso di una storia millenaria, provocando una spinta verso la ricerca di una nuova identità¹.

Meta finale di quest'*iter*, le cui tappe iniziali vengono segnate dal pensiero di Montaigne e di Hobbes, sarà la conquista di quella dimensione "laica" ed "individualistica" del vivere, che contrassegna la modernità e continua a rappresentare il tratto dominante della complessità, tipica della società contemporanea.

Non è un caso che Michel de Montaigne, probabilmente uno dei più fini e problematici interpreti della crisi di valori in atto sul finire del Cinquecento, il secolo che contrassegna il faticoso ed incerto passaggio alla modernità, in un capitolo fra i più significativi dei suoi *Essais*, intitolato *Des cannibales* (I, XXXI) istituisca un paradigmatico confronto, denso d'implicazioni morali, filosofiche e politiche, fra il "vecchio uomo del Mediterraneo", dietro le cui fattezze la cultura umanistica aveva celebrato la grandezza di un'antica *dignitas*, e gli abitanti delle Americhe. Quei "selvaggi", inizialmente giudicati dagli europei, orgogliosamente arroccati nella loro presunta superiorità radicata nella storia, quali esseri inferiori appartenenti ad una razza sub-umana, la cui stessa esistenza però – come rileva Montaigne – sembrava smentire la credibilità delle Sacre Scritture, mettendone in dubbio l'autenticità.

Nei luoghi remoti descritti dai testi sacri e dalle fonti pagane come deserti od abitati da mostri, l'audacia di uomini che avevano superato i confini di un cosmo chiuso per svelarne un'insospettata ampiezza, aveva infatti rivelato un mondo abitato, popo-



Michel de Montaigne

lato da esseri che ponevano, con i loro insoliti usi e costumi – forse più vicini alla natura, anche se infrangevano tabù considerati inviolabili – inquietanti interrogativi sulla validità stessa della *lex naturae*, da sempre caposaldo e perno concettuale della speculazione occidentale, sia religiosa che profana (Battista, *Alle origini del pensiero politico libertino*, pp. 133-169).

Su questi presupposti prende avvio una revisione critica – di cui lucido ed impietoso capostipite fu Montaigne – di tutti gli assiomi tradizionali, passivamente accettati per comune consenso o indiscussi perché considerati principi d'autorità certi. Dalla scoperta della "pluralità" del vero, testimoniata dall'esperienza e dall'analisi storica, condotta con il metro comparativo d'impronta scettica, che costituiva un potente scandaglio corrosivo, egli era indotto a rileggere con occhi nuovi il presente. Dalla lezione degli antichi e soprattutto di Aristotele, da lui qualificato come il «Dieu de la science scholastique», un

«monarque» assoluto, la cui «tyrannie» imbriglia «la liberté de nos jugements» (*Essais*, L. I, XXVI, p.177; L. II, XII, p. 604), Montaigne trae, non già un ammaestramento di vita, ma un'ulteriore sollecitazione a ripensare la *summa* delle certezze della propria epoca.

Nasce dalla constatazione dell'opinabilità di ogni credo, frutto della *coutume* – una nozione dai contorni complessi, a cui il fine moralista dedica l'intero capitolo XXIII del libro primo degli *Essais* – l'iter personale di ricerca di questo *maître à penser*: il primo che del proprio "io interiore" fa un campo d'indagine privilegiato, sollevando così, con il suo sguardo rivolto a sé, ma proiettato verso gli altri, il velo sulle effettive motivazioni dell'agire umano.

Ben lungi dall'essere l'"agente libero" – sicuro della propria centralità in seno al creato e animato da una naturale propensione verso i propri simili – che aveva costituito il modello antropologico ottimistico dell'eroe umanistico-rinascimentale, l'uomo descrittoci da Montaigne ha i tratti dimessi di una creatura fragile e misera, ridicola nella presunzione della sua grandezza:

La presumption est nostre maladie naturelle et originelle. La plus calamiteuse et plus fragile de toutes les creatures c'est l'homme [...]; et se va plantant par imagination au dessus du cercle de la lune et ramenant le ciel sous ses pieds. C'est par la vanité de cette mesme imagination qu'il s'egale à Dieu [...], qu'il se trie soy mesme et separe de la presse des autres creatures.

[*Essais*, L. II, XII, pp. 497-498)

Vanité e presumption queste sono le sue molle: certo meno esaltanti di quelle che ispiravano le gesta degli attori delle storie di Plutarco e Livio, e forse meno colpevoli

di quelle stigmatizzate dalla cultura cristiana, improntata all'agostinismo, con il suo racconto di un uomo schiacciato dalla colpa originaria, ma di sicuro più disincantate e, probabilmente, maggiormente aderenti alla realtà (Battista, *Politica e morale*, pp. 171-187).

In tal modo, la sfera privata e soggettiva, l'unica, secondo Montaigne, ad essere sottratta alla rimessa in discussione delle contraddizioni empiriche esterne, assurge alla dignità di oggetto d'analisi filosofica, finendo in seguito con il diventare, grazie a Descartes, l'asse portante della moderna elaborazione teorica.

Il passaggio obbligato di tale evoluzione è proprio la *coutume*. Essa costituisce il problema centrale della riflessione di Montaigne, perché da essa deriva quel coacervo di «opinioni, di valutazioni», in cui risiede il bagaglio di «certezze [...] trasmesse dalla società e dalla storia, che l'uomo assorbe istintivamente [...] ed inconsciamente fa sue fino a crederle frutto del suo personale giudizio» (Battista, *Politica e morale*, pp. 254-255): come commenta Anna Maria Battista, che a questo intellettuale, sovente interpretato esclusivamente in chiave di tardo umanista, ha dedicato pagine di rara efficacia, collocandolo all'origine della modernità.

Ora, solo liberandosi da questa sorta di condizionamento occulto è possibile, secondo Montaigne, recuperare una propria autonoma capacità di giudizio ed intraprendere quella strada impervia ed ignota, che, lungo un cammino solitario, in cui non si procede che «à tasons, chancelant, bronchant et chopant» (Montaigne, *Essais*, L. I, XXVI, p. 177), conduce – forse – alla conquista di una rinnovata libertà intellettuale. Si tratta di una meta ambiziosa ed

incerta, che egli descrive alla stregua di un orizzonte, la cui linea sembra di continuo spostarsi, in una specie di spazio vuoto, nel quale «l'intelletto umano» si avventura, conscio dei rischi di un possibile «fallimento», il cui esito può risolversi in un amaro «scacco esistenziale» (Battista, *Politica e morale*, p. 258).

«Je voy encore du pa s au delà, mais d'une veuë trouble et en nuage, que je ne puis desmeler» (*Essais*, L. I, XXVI, p. 177), afferma Montaigne, con la consapevolezza di chi ha scelto la *solitude* non soltanto come scelta di vita, bensì quale opzione filosofica, lasciandosi alle spalle il conforto dell'autorevolezza di ogni maestro:

Qu'il luy face tout passer par l'estamine et ne loge rien en sa teste par simple autorité et à crédit ; les principes d'Aristote ne luy soient principes, non plus que ceux des Stoiciens ou Epicuriens [...]. Car s'il embrasse les opinions de Xenophon et de Platon par son propre discours, ce ne seront plus les leurs, ce seront les siennes. Qui suit un autre ne suit rien. Il ne trouve rien, voire il ne cherche rien.

[*Essais*, L. I, XXVI, cit., pp. 183-184]

Una confessione analoga risuonerà nelle parole di Descartes, che del dubbio scettico di Montaigne e della scepsi libertina, si fa carico, quando, nel *Discours de la methode* afferma:

comme un homme qui marche seul et dans les ténèbres, je me résolu d'aller si lentement et d'user de tant de circonspection en toutes choses, que si je n'avançois que fort peu, je me garderois au moins de tomber

[Descartes, *Discours de la methode*, II, p. 13].

Tuttavia, subito dopo – ricorrendo alla nota metafora della foresta – egli conclude con un risoluto invito a non fermarsi e a

procedere «nel fitto della boscaglia», seguendo le opinioni più probabili, forte della fiducia ormai ritrovata in una ragione, che, superando i limiti dello scetticismo critico negativo, ha abdicato ad ogni pretesa universalistica ed ha rinunciato ad essere partecipe dei valori assoluti, per auto-limitarsi criticamente, accontentandosi di verità parziali, ma certe perché indagabili scientificamente.

Sugli esiti e la portata del relativismo di Montaigne molto e da più parti, con diversi approcci disciplinari, si è scritto, ma spetta ancora alla Battista, il merito d'aver proposto una lettura innovativa, sotto il profilo politico, del grande moralista francese, di cui ella delinea un quadro inedito, evidenziandone l'apporto offerto, con la sua carica dissacratoria delle tradizionali giustificazioni del potere e dei "miti" su cui fondava il carisma della regalità, alla successiva rielaborazione in chiave laica dell'assolutismo, di cui Hobbes si farà poi interprete.

Facendo, a mio avviso, giustizia di uno stereotipo che relegava il ruolo di Montaigne a quello di un mero conservatore, prono nell'accettare «le ragioni dell'autorità legale», in ragione di un pessimismo antropologico che lo aveva spinto ad imboccare la strada elitaria, dichiaratamente apolitica, della *fuite du monde*, Anna Maria Battista ne interpreta il "disimpegno" politico come la

scelta bloccata di chi conosce la portata dissolutiva del dubbio, e si arresta lì dove tale arma temibile e liberatoria finirebbe – se fosse usata sul piano "pubblico" e "sociale" – con l'incidere sulla tessitura dei rapporti collettivi
[Battista, *Politica e morale*, p. 272].

Senonché, pur optando in foro esterior-

re per il silenzio e per l'obbedienza passiva e formale al potere costituito, volutamente destituita da ogni intima adesione etica, egli contemporaneamente ne smantella ogni fonte giustificativa. Con la sua critica Montaigne, dichiaratamente anti-aristotelico, delegittima infatti sia la dottrina tomista, che della filosofia dello Stagirita aveva offerto la più compiuta espressione in seno al pensiero cristiano, fornendole il massimo supporto in sede politica, sia il tentativo machiavelliano di costruire un'"arte" della politica storico-empirica, in grado di trarre, a prescindere dai dettami di un'etica civile oggettiva, le proprie norme di condotta sulla base dell'esperienza del passato e del presente. Approcio quest'ultimo – commenta ancora la Battista, sollevando Montaigne dalla vieta accusa rivoltagli di machiavellismo – inaccettabile per colui che proprio nell'esperienza storica aveva visto il «regno del caos e del molteplice» (*Politica e morale*, pp. 274-280).

A questo si aggiunge la demistificazione di tutte quelle versioni di stampo fideistico, che potremmo definire ingenui, nel senso che facevano leva su antichi riti, le cui origini si perdevano nel lontano Medio Evo – come la cerimonia mistica del Re Taumaturgo – propagandate dalla pubblicistica ufficiale dell'assolutismo, nel tentativo di ridare credibilità all'idea di un *princeps imago Dei*, poggiante su un «universo fantastico in cui s'incarnava agli occhi del popolo [...] l'inviolabile dignità sacrale» del monarca (*Politica e morale*, p. 272). Su questo terreno Montaigne diventa massimamente incisivo perché smaschera, con "penna impietosa" e graffiante, la natura strumentale del potere dei sovrani, assimilando le regole della politica a quelle del teatro.

Attraverso la metafora del gioco scenico – che grande fortuna avrà nella letteratura libertina seicentesca, scalzandone altre, quella organicistica, in cui la *respublica* è assimilata al corpo, o quella della nave, ricorrenti nell'iconografia classica² – egli mette a nudo la figura sublimata dei re: essi non appaiono più come i capi naturali degli Stati e i guerrieri, mossi dal coraggio militare e dalla virtù civile dei grandi reggitori e condottieri, o gli esperti e prudenti nocchieri, celebrati dalla tradizione; né gli "unti del Signore", i pastori dei popoli, designati dalla volontà divina; e neppure gli astuti principi machiavelliani, "volpi e leoni", segnati da una tragica e fosca grandezza, coi loro prometeici disegni per conservare in mano le redini del governo civile, bensì semplici esseri umani, impastati della stessa sostanza dei propri sudditi.

Di qui in poi, Montaigne "tace", affermando che bisogna obbedire alle legge, non già perché giusta, ma soltanto perché è legge. Tuttavia, con questa formula egli apre la strada ad Hobbes, che in ambiente francese, presso il circolo dei fratelli Dupuy, si era formato, recependo presumibilmente i risultati dell'indagine sui meccanismi passionali individuali, sviluppata dagli esponenti del *libertinage* seicentesco, da cui avrebbe preso avvio «un singolare processo d'osmosi fra la cultura inglese e quella francese», destinato a proiettarsi nel Settecento, in parte ancora da esplorare (cfr. Battista, *Politica e morale*, pp. 221-247).

Spetta in ogni caso ad Hobbes il primato d'aver dato un carattere organico al ricordo fra ricerca psico-fisica ed indagine politica: esso rappresenta la chiave di volta della sua costruzione teorica poiché, secondo quanto egli afferma,

i principi della politica derivano dalla conoscenza dei movimenti della mente, mentre la conoscenza dei movimenti della mente deriva dalla scienza dei sensi e del pensiero.

[Hobbes, *De corpore*, VII, 6, p. 131].

Scaturisce da tale assunto la costruzione del Leviatano, lo Stato-macchina, quell'*artificium*, prodotto del comune consenso, che gli individui, al pari dei geometri, edificano volontariamente seguendo i dettami della ragione matematica, per eliminare i continui conflitti che derivano dalla diversità delle opinioni sull'etica e la giustizia.

Il suo disegno statutale fissa un rigoroso ordine politico "formale", le cui regole di condotta, destituite di ogni valore assiologico, sono di natura meramente "convenzionale" ed obbligano solo in foro esteriore, consentendo, se non addirittura favorendo, l'esistenza di uno "spazio privato" per l'esercizio della libertà individuale ed interiore. Il fine di questa disciplina, che si può definire – adottando la formula di Roman Schnur – "manierista", è sopprimere il disordine e l'anarchia propri dello stato di natura; una condizione, questa, intrinsecamente invivibile, frutto delle identiche pulsioni che determinano l'agire degli uomini: tutti ugualmente liberi di perseguire il loro fine ultimo, la salvaguardia della vita e dei beni che ne consentono il godimento, da cui deriva la loro capacità di nuocersi vicendevolmente, perché, anche in caso di disparità di forza fisica, essi sono sempre in grado di ricorrere all'astuzia o di associarsi gli uni contro gli altri.

Di qui quello stato perenne di guerra, i cui caratteri più che storici sono "a-temporali", nel senso che Hobbes considera tale condizione una possibilità ricorrente o perlomeno sempre in agguato, tant'è vero che la descrive come propria sia delle situa-

zioni pre-statali, in cui versano ad esempio i popoli primitivi, sia di quelle anti-statali, quando, pur essendo lo Stato già costituito, scoppiano le sedizioni, sia ancora di quelle ultra-statali, ossia delle condizioni di conflitto che scoppiano fra gli Stati. E una tale tendenza alla conflittualità – generata dal timore, comune a tutti, di perdere ciò a cui maggiormente si tiene – è una costante insita nell'animo umano, perché indissolubilmente connessa alla molla dell'utile ed alla sua versione più raffinata: la vanagloria, quell'inclinazione a primeggiare sugli altri, per ottenerne la stima ed una considerazione esclusiva, che ci consente d'esercitare una sorta di predominio psichico, forma indiretta di potere, non palese, ma coagente.

Ogni piacere dell'animo consiste o nella vanità, o, se vogliamo, nella presunzione, [...] tutti gli altri piaceri, [...] in qualche modo vi conducono, e come tali possono venir compresi sotto la nozione dell'utile. Dunque ogni patto sociale si contrae o per utilità o per ambizione, e cioè – ne deduce Hobbes – per amor proprio e non per amore dei consoci

[Hobbes, *Elementi filosofici*, II, 2, p. 82]

"Vanagloria" e "volontà utilitaristica" sono quindi le note dominanti dell'*animi voluptas*: quelle che, secondo il filosofo inglese, caratterizzano l'uomo, al quale egli attribuisce più i lineamenti sofisticati di un «Narciso, innamorato di sé», che i connotati brutali di un essere «dominato da una grezza volontà di possesso», dettata da «istinti primordiali di affermazione» (Battista, *Politica e morale*, pp. 231-232), proiettati abitualmente dalle letture divulgative e convenzionali di Hobbes. Non è, del resto, casuale che sia proprio la prima immagine, meglio rispondente alla *politesse* mondana

settecentesca, ad essere trasmessa alla cultura illuminista: attraverso il dibattito sulle passioni, sviluppatosi, soprattutto in Francia, nella seconda metà del Seicento, fra gli intellettuali di formazione giansenista, neo-stoica e neo-epicurea, all'interno del quale era venuto maturando il convincimento che la spinta all'auto-affermazione potesse trovare nel bisogno d'essere amati una forma di temperamento capace di limitarne la portata conflittuale.

Viene allora coniata, ad opera di Pierre Nicole, quella formula dell'*amour-propre éclairé*, giudicato negativamente dal pensatore giansenista, perché allontana gli uomini dall'amore di Dio, che diventerà poi il *leitmotiv* dell'ottimismo razionalistico dei Lumi. Con Pierre Bayle, le passioni individuali cominciano infatti a perdere il carattere negativo di pulsioni corruttrici per la salvezza dell'anima o di elementi disgregatori della trama sociale, attribuito loro dagli interpreti seicenteschi sia cattolici che laici, per acquisire invece il valore di forze dinamiche, fautrici di benessere economico e civile, dal cui gioco, armonizzabile razionalmente, sarebbe scaturito, grazie all'incremento delle risorse, il *bonheur commun*.

Si afferma così quel mito del progresso – che permarrà sostanzialmente intatto, anche se variamente inteso, fino a tutto l'Ottocento – con cui gli uomini moderni, nuovamente fiduciosi nelle potenzialità della propria ragione, sul piano tecnico e scientifico, celebreranno le "magnifiche sorti" del genere umano, ormai sollevato dall'ipoteca della storia passata, intesa come esemplare *magistra vitae* e dal confronto con gli antichi, assunti quale modello di superiorità.

È lungo quest'arco, in cui la scienza politica si sviluppa, in stretta connessione

– come si è visto – con una nuova concezione antropologica, fondata sull'analisi del rapporto fra ragioni e passioni, che si costruisce quale diretta conseguenza di tutto ciò la nozione di potere. Se si torna ora, seguendo uno schema concentrico, alle affermazioni iniziali sul carattere squisitamente moderno del termine in questione, possiamo, credo, misurarne meglio il significato, alla luce di quanto si è venuto, man mano dicendo.

Innanzitutto, esso si distingue da quei concetti di governo o di *imperium*, che presuppongono una società strutturata gerarchicamente. In quest'ottica, la società, considerata una comunità naturale, consta infatti di parti qualitativamente diverse, che devono essere guidate, in vista del bene collettivo, per renderle "com-partecipi" della vita della *respublica*: ossia, dello spazio etico-politico, in cui i singoli si sentono accomunati. In altri termini, l'azione di governo non si esaurisce in un semplice rapporto formale di dominio, né si risolve nell'esercizio della *maiestas* da parte di chi comanda, perché il sovrano è "chiamato" – per elezione in base alle sue virtù personali, secondo la concezione classica, o per investitura di Dio, detentore della *summa potestas*, stando alle dottrine medievali – ad assolvere al dovere morale d'amministrare la giustizia, rendendone operante il principio oggettivo e distributivo.

Con il passaggio dal sistema policentrico feudale di tipo piramidale, fondato su obblighi di fedeltà personali, dell'antica società per ceti, allo Stato assoluto accentrato, che tende a livellare i sudditi, si spersonalizza il comando e si rompe il legame comunitario, con il conseguente affermarsi dell'individualismo politico. È su questo sfondo, e a partire dai risultati offerti dal

rinnovamento della concezione antropologica prima descritta, che nasce e si sviluppa, dandosi anche lo statuto di disciplina autonoma, il diritto naturale moderno, il quale rappresenta una sorta di lievito per la definizione di una nozione di potere contraddistinta dai caratteri peculiari della modernità.

Di contro alle argomentazioni storiche e fattuali, che procedono dall'individuazione dei processi reali che hanno portato alla nascita degli Stati, considerati il frutto dei rapporti di forza, instauratisi fra le varie componenti sociali, la teoria giusnaturalistica presuppone l'esistenza di soggetti, per così dire, "ideali", nel senso che prende in considerazione i singoli individui, detentori di imprescrittibili diritti naturali, ipotizzandone una dimensione giuridica, avulsa da specifici contesti concreti.

Sotto tale profilo, mentre l'analisi storica ravvisa nei gruppi sociali, effettivamente esistenti, nelle loro diverse accezioni di razze, etnie, ceti o classi, i soggetti collettivi delle trasformazioni politiche, portatori di diritti particolari, storicamente determinati – dalla consuetudine o dalle cosiddette "leggi costitutive" del regno – da cui deriva il concreto divenire della società, il diritto naturale ricorre alla finzione concettuale del "patto volontario" come atto costitutivo dell'associazione civile e politica, fra uomini, parimenti e soggettivamente, liberi ed uguali rispetto all'espressione dei propri poteri naturali.

Si tratta, cioè, di un orizzonte logico volutamente "a-temporale", che aspira, in antitesi alla concretezza storica, legata alla contingenza, ad instaurare un superiore ordine razionale, di tipo universale, in grado di controllare e disciplinare la passionalità istintuale insita negli uomini, in ana-

logia con il procedimento "scientifico" adottato da quelle che venivano definite le scienze esatte (v. Consarelli, *Politica e storia*, pp. 15-16).

È solo in questo contesto che ritengo si possa, a buon diritto, parlare della moderna concezione del potere e della sua correlata irradiazione costituita dalla nozione di sovranità, i cui connotati sono diversi dalle forme tradizionali di *maiestas*, con le loro diverse declinazioni di *potestates*, perché essa si delinea come il risultato dell'alienazione, più o meno parziale, dei diritti individuali originari. Da questo insieme di problemi scaturiranno poi le problematiche moderne inerenti al tema della rappresentanza, i cui sviluppi esigerebbero un'ulteriore, specifica indagine.

2. Se rivolgiamo ora l'attenzione al secondo degli indicatori proposti per un'analisi della concezione politica moderna, mi sembra che, da quanto è stato detto, sia già emerso il carattere "con-sustanziale" della nozione di spazio al pensare ed all'agire politico: persino ovvia, tanto è evidente, appare l'affermazione che le coordinate spaziali, sia reali, sia simboliche, costituiscono la dimensione essenziale ed imprescindibile entro le quali la *civitas*, la comunità politica, costruisce e rappresenta se stessa.

Superando la naturalità dello spazio fisico, essa lo trasforma e lo modifica artificialmente, conferendogli, attraverso le sue rappresentazioni sociali, economiche e giuridiche, una valenza formale, che non si risolve completamente nella sue descrizioni metaforiche. In tal senso, lo spazio politico "è" uno degli assi cartesiani, l'altro è il tempo, della "geometrizzazione" dell'universo operata dal pensiero moderno.

Quale primo banco di prova di questo assunto possiamo servirci di alcuni dei risultati critici esposti da Pietro Costa, in una relazione, in via di pubblicazione, presentata nell'ambito delle giornate di studio su *Figure dello spazio, politica e società*, da me promosse, insieme ad altri colleghi. Parlando della città medievale – dopo aver ricordato la distinzione fra la *civitas*, costituita dai suoi cittadini, e l'*urbs*, fatta dalle pietre delle sue case, chiese e palazzi, che rappresentano il riflesso della prima – egli nota quanto il parametro spaziale sia significativo per comprendere la struttura ed i mutamenti, di questa forma di aggregazione politica e sociale, la cui importanza fu primaria in tutta Europa a partire dal XII secolo.

Tuttavia, è soprattutto in Italia che la città acquista e mantiene più a lungo, rispetto, ad esempio, alla Francia, il suo valore di modello politico: essa è, secondo le parole di Costa, una sorta di «*mythomoteur* della *coniuratio*», che «si alimenta di una forte identificazione dei cittadini con la *respublica*», pur essendo segnata all'interno «da precise differenze di *status* giuridici e politici e da una rigida gerarchizzazione dei ruoli», in cui si proietta l'idea della verticalità, tipica della logica del tempo. In altri termini, anche se orientato verso un vertice, lo spazio politico in cui si costruisce la città non culmina nel potere individuale del signore, ma è concepito come «il potere di un'*universitas*, che vive dell'apporto fattivo dei suoi membri», animati, nonostante la violenta conflittualità che li pervade, da una «comune vocazione civica».

Senonché, proprio per il suo carattere collettivo lo spazio cittadino implica che sia "chiuso": per auto-definirsi e rendersi autonomo esso deve necessariamente dar-

si un confine, che tracci la linea di demarcazione fra il "noi" degli appartenenti alla comunità e gli "altri" che ne sono esclusi. Questo limite è emblemizzato, anzi drammatizzato, dai bastioni che circondano la città e costituiscono il segno differenziale fra il *civis* e tutti coloro che egli considera dei "diversi": ossia, il *rusticus*, l'inferiore, condannato a vivere in una condizione di sottomissione, rispetto a chi ha conquistato la *civilitas* e ne gode i benefici e i pregi – decantati dalle *Laudes urbis*, per tutto il Medioevo un vero e proprio genere letterario – e lo straniero o meglio, il nemico.

Non a caso, quest'ultimo è inteso nella sua accezione più ampia, quella del soldato, del mercante, del mendicante o del teatrante: ovvero quelle figure, che, provenendo dal "fuori", sono portatrici di istanze allotrie, che possono minacciare la stabilità, l'autonomia o l'identità della città, perché vi proiettano i giochi politici, militari, economici, sociali e culturali, dell'"esterno". Alleanze, guerre, conquiste, annessioni, traffici economici, apporti culturali, influssi etico-sociali, legati a costumi ed usi differenti, attengono tutti allo spazio *extra moenia*, che sfugge al controllo del cosmo chiuso cittadino, perché è estrinseco alla sua *iurisdictio*.

Eppure questo rapporto, indubbiamente contrassegnato dall'alterità, è contemporaneamente caratterizzato anche da una forma di complementarità, che incide, interagendo, sulla struttura stessa della città. Difatti, le cinte murarie hanno porte ed i confini sono «tracce mobili», che – come osserva Costa – si spostano, ridisegnando, con il loro fluttuare, la geografia politica, nel cui ambito si snoda il complesso percorso storico che porta «dalla città allo Stato». Certo, questo non vuol dire che «le

città scompaiano come nevi al sole dell'assolutismo regio», ma cambia il loro significato politico e di conseguenza la simbolizzazione del territorio (Costa, *La civitas' e il suo spazio*). Esso perde la sua cifra comunitaria per diventare il luogo in cui si esteriorizza e si realizza la sfera d'azione della sovranità, i cui limiti, non a caso, coincidono con i confini territoriali dello Stato.

In concomitanza con il processo d'accentramento del potere politico, si tende cioè – in antitesi con il disordine "policentrico" del territorio medievale, con il suo proliferare di statuti differenti, legati alla molteplicità dei ceti – a razionalizzare lo spazio, a renderlo unitario, con un'organizzazione burocratica, amministrativa e giuridica, attraverso la quale si aspira a creare un rapporto omogeneo fra il centro e la periferia, livellando i sudditi e rendendoli equidistanti rispetto al potere centrale.

È lungo questo asse che si attua il lento "ri-ordine" dello spazio politico in senso moderno, il cui *iter* è contraddistinto da due cesure epocali, che ne rappresentano idealmente i termini *a quo* e *ad quem*: la crisi di valori cinquecentesca e l'evento rivoluzionario settecentesco. Dell'effetto destabilizzante della prima ho già parlato, ma forse senza sottolineare abbastanza quanto essa sia direttamente connessa al problema dello spazio.

Carlo Galli afferma non senza ragione che «la politica moderna ha origine da catastrofi che hanno anche l'effetto di essere rivoluzioni spaziali» (Galli, *Spazi politici*, p. 27). Forse eccedendo nella sua tesi finale – poiché ogni evento viene ricondotto alla categoria, d'ascendenza schmittiana, della spazialità – egli argomenta come la nascita della modernità sia una "risposta" alla perdita dell'idea tradizionale di spazio.

Essa è stata scalzata dalla crisi dell'universalismo della *respublica christiana*, sfaldata dalla Riforma e dalle Guerre di Religione che ne lacerano, frantumandolo, il tessuto teologico-politico unitario; dalla rivoluzione copernicana, che configura una cosmologia in cui la terra perde la sua posizione centrale nell'universo e dalla nuova mappa del mondo, frutto della scoperta dell'America, con il conseguente declino del Mediterraneo, a vantaggio dell'Atlantico, che causerà lo spostamento del baricentro europeo verso nord.

Tutto ciò – ribadisce Galli in un altro suo studio – determina una percezione inedita dello spazio, dal momento che l'umanità europea, a partire dall'esperienza delle *enclosures* inglesi, dall'invenzione del cannocchiale e dalla scoperta del nuovo mondo, ne "vive", ne "vede" e soprattutto ne "scopre" uno diverso. Questa rivoluzione trasforma il rapporto spazio-politica, invertendone, rispetto alla tradizione, i termini, poiché in età moderna è la politica a dettare il suo *nomos* allo spazio, ordinandolo razionalmente. È in quest'ottica – conclude l'autore, con il quale in tal senso concordo, anche se non ne seguì le linee dimostrative – che vanno lette le tesi di More, Montaigne ed Hobbes, i quali reagiscono alla crisi di spazialità in atto, proponendo tre soluzioni diverse (Galli, *Spazio e consenso*, pp. 49-59).

Con la sua *Utopia* del 1516, il Cancelliere inglese dà infatti vita – come è noto – ad un genere autonomo, inscritto nella modernità e destinato ad avere larga fortuna, che dal trattato eponimo trae il suo carattere volutamente meta-storico e meta-geografico, implicito già nella cosciente ambiguità del neologismo coniato da More: *ou-topos*, il "non-luogo" o *eu-topos*, il "luo-

go felice". Ossia, attraverso il gioco dei rimandi tipico dell'utopia, l'isola che viene descritta, nonostante le puntigliose, ma assolutamente false indicazioni sulla sua collocazione geografica, è felice perché è assolutamente "altrove" rispetto allo spazio reale.

Disegno politico eminentemente razionale, la costruzione utopica, pur traendo origine dall'analisi della situazione concreta di cui rifiuta i mali, si pone consapevolmente fuori dalla storia, offrendone un'immagine speculare rovesciata, consapevolmente "a-dialettica" e radicalmente eversiva, con l'intento di contrapporre lo spazio immaginato, rigorosamente ordinato, del dover essere a quello contraddittorio ed iniquo dell'esistente.

Nata dalla critica della realtà istituzionale ed economica inglese – in cui la trasformazione dei campi aperti in pascoli, aveva dato avvio all'accumulazione primaria capitalistica, con l'espulsione dei poveri verso la città e la ridefinizione del paesaggio rurale ed urbano – l'utopia di More prospetta un modello sociale e politico, nel quale, per converso, è assente la proprietà privata, il lavoro è obbligatorio per tutti e ridotto, di contro allo sfruttamento dominante nella sua epoca, a sei ore giornaliera. Inoltre, esso è caratterizzato dalla frugalità dei costumi, dall'uguaglianza fra i sessi e dalla tolleranza religiosa, che rappresentano altrettanti contrappunti alla sregolatezza, alla discriminazione ed alle divisioni intestine, che contraddistinguono l'Inghilterra del tempo.

Con la sua capacità precorritrice di "verità prematura" – come sostiene Luigi Firpo, definendola, non a caso, un "messaggio nella bottiglia" – l'utopia sembra anticipare fin dai suoi esordi i possibili svi-

luppi negativi insiti nella fattualità empirica che prende in esame, e pur giudicando la realtà storica non riformabile nell'immediato, non rinuncia tuttavia ad indicare con i moduli che le sono propri una strada più o meno lunga, per trasformarla, in vista di un mondo giudicato migliore, se non addirittura perfetto (Firpo, *Per una definizione di «utopia»*, pp. 804-806).

Certo, l'ipotesi utopica, condizionata per statuto da un'etica di stampo comunitario, che le deriva dal suo proporsi come progetto "globale e collettivo", mal si concilia con la nascita e lo sviluppo dell'individualismo politico che caratterizza il pensiero moderno. Tant'è vero, che, dopo la ricca fioritura cinquecentesca di testi utopici, soprattutto in Italia – dove ancora vivo è il mito dell'*ariste politèia*, l'ottimo Stato d'ascendenza platonico-aristotelica, alimentato dagli umanisti e dagli architetti rinascimentali, come Doni, Patrizi ed Agostini – si assiste ad un declino dell'utopia nella cultura italiana della Controriforma, che trova invece asilo sul suolo francese, dove il genere utopico rinviene nuovi cultori negli esponenti del "libero pensiero".

Anzi, è in larga misura grazie ai libertini, cosiddetti di terza generazione, influenzati dalla lezione scettica di Montaigne, che l'utopia, a partire dalla seconda metà del Seicento, subisce una sottile, ma significativa metamorfosi, come ho tentato di dimostrare nei miei studi sull'argomento. Sono infatti Cyrano de Bergerac, Gabriel de Foigny e Veiras, questi *esprits forts* che partecipano del clima *déniaisé* dell'epoca, ad introdurre nell'orizzonte rarefatto dell'antropologia utopica stimoli e tensioni, legati alla scoperta della dinamica concreta delle passioni, che determinano il prevalere dell'aspetto critico-negativo su quello otti-

mistico ed intrinsecamente organico dell'utopia rinascimentale.

Senonché, pur essendo figlie del loro tempo, di cui recepiscono le disincantate demistificazioni degli assiomi tradizionali, le utopie libertine non recedono dalla vocazione strutturalmente sovversiva e potenzialmente rivoluzionaria insita nella prospettiva utopica. Difatti, è nell'ambito della riflessione utopistica che si definiscono, nel momento in cui il potere monarchico è all'apogeo, le linee di un'opposizione all'assolutismo, condotta in nome della libertà individuale, dapprima intellettuale e poi politica, le cui istanze confluiranno nel dibattito settecentesco: crogiolo di una singolare interazione fra utopia e riforma da cui scaturirà il clima rivoluzionario (cfr. Consarelli, *La Congiura degli Eguali*, pp. 273-301).

L'iter utopico meriterebbe per le sue poliedriche declinazioni nell'ambito dello spazio politico, un autonomo approfondimento qui solo accennato, rispetto al quale mi permetto di rimandare alle considerazioni da me svolte in altri scritti. Mi basta, in tale contesto, aver indicato, come Montaigne, nonostante il suo dichiarato rifiuto a prendere in considerazione ogni "storia altra", quella "ipotetica", descritta dai libertini utopisti nei loro "spazi immaginari", abbia – direi *malgré soi* – inciso sui diversi modi di pensare il moderno.

Sono queste quindi le coordinate lungo le quali si afferma l'individualismo moderno. Lo spazio sociale, in cui gli uomini vivono gli uni accanto agli altri, ma atomizzati, è ormai nettamente distinto da quello politico, che sembra ora poter fare a meno delle istanze comunitarie, la cui presenza, perlomeno in questa fase, è decisamente scarsa. Oppure è dettata dallo spirito di ceto,

che costituisce un legame identitario, di tipo però particolaristico, poiché il senso di appartenenza del singolo ad un gruppo si auto-definisce come segno d'esclusione di chi partecipa di uno *status* diverso.

Solo con lo scoppio della Rivoluzione le istanze politiche collettive tornano prepotentemente a farsi sentire e la loro voce trova vasta eco nell'ansia di palingenesi totale manifestata dagli insorti del 1789, certi d'aver dato avvio, con la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* del 26 agosto, ad un processo di *régénération* complessiva, posto in essere dall'opera emancipatrice della *raison* illuminista.

Questo evento sanziona infatti il passaggio dall'aspirazione all'*égalité avant la loi*, giustificata dal diritto naturale, all'*égalité dans et par la loi*, fondata sul diritto positivo, che consacra, usando le parole di Hans Kelsen, la trasformazione dei francesi da "sudditi" in "cittadini". Con tale enunciato la nozione d'eguaglianza viene formalmente inscritta in un quadro giuridico, che ne postula – come asserisce Michel Villey – un'applicazione «*stricte et mathématique*», ignota alla speculazione giuridica classica, improntata ad una idea di giustizia proporzionale, isonomica, incentrata sul principio del *suum jus cuique tribuere*.

È alla luce di tale assunto teorico che la Costituente, con la soppressione degli Ordini – Clero, Nobiltà, Terzo Stato – sancita nella notte del 4 agosto, abolisce la diseguaglianza degli istituti giuridici, che caratterizzano l'*Ancien régime*, creando *ex novo* uno spazio politico omogeneo, all'interno del quale la *recta ratio* – assurta a principio informatore del reale dal secolo filosofico – avrebbe dovuto costruire un nuovo regime democratico.

Nato dalle ceneri dell'antica monarchia

francese, il sistema rappresentativo è, in realtà, ancora tutto da inventare: lo dimostrerà in pieno il difficile *iter* delle diverse proposte costituzionali, che scandiscono, con la loro maggiore o minore estensione del principio egualitario, le varie tappe della Rivoluzione, determinate di volta in volta dagli esiti della lotta politica. Tuttavia, con la "razionalizzazione istituzionale" promossa dalla Costituente e destinata ad essere proseguita dalle assemblee successive, il primo passo verso la fondazione dello Stato di diritto è stato comunque fatto: attraverso l'individuazione di una comunità politica e giuridica, di cui "tutti", perlomeno in linea di principio, hanno titolo a far parte, compresi coloro che la società di Antico regime considerava da sempre degli esclusi, come gli ebrei, i protestanti, le donne, i postulanti e la gente di teatro (Consarelli, *Politica e storia*, pp. 53-54).

La chiave di volta di questo passaggio, che sarà il veicolo per la creazione di una nuova etica civile, è l'identificazione, su basi nuove, del concetto di nazione, che diventa il simbolo di una ritrovata identità collettiva.

Prima della Rivoluzione, il termine era stato infatti usato, in chiave "etnico-genealogica", nell'ambito del dibattito, sviluppatosi a partire dal 1717, sulle origini dell'antica Francia, incentrato sul tema della conquista del suolo delle Gallie da parte dei Germani, raccontata da Tacito (v. Battista, *La Germania di Tacito*). Della testimonianza dello storico latino si erano avvalsi, contro le pretese egemoniche del tardo-assolutismo, gli esponenti dei vari ceti per suffragare le loro istanze di compartecipazione al potere politico. La teoria dell'esistenza di una "dualità razziale", riconducibile ai Germani vincitori, i cui eredi sarebbero

stati i nobili, ed i Galli vinti, dai quali sarebbe disceso il Terzo Stato, era diventata il *leitmotiv* di una battaglia ideologica sferrata su più fronti, che dell'analisi storica faceva un consapevole uso politico.

I campioni di questa specie di duello teorico furono Boulainvilliers, schierato, contro l'assolutismo ed i ceti non privilegiati, a difesa di una libertà politica di ascendenza germanica di pertinenza esclusiva dell'antica nobiltà feudale, e Dubos, assertore delle rivendicazioni del Terzo Stato, alleato dell'assolutismo, la cui nascita, sminuendo la portata storica della conquista, egli spiegava con una sorta di mandato dell'imperatore d'Oriente Anastasio, sulla scorta della tradizione giuridica romanista.

Significativo, in seno a questa *querelle*, l'intervento di Sieyès, che, nel suo notissimo *pamphlet* – *Che cosa è il Terzo Stato?* – incita gli esponenti del proprio stato, quello dei non privilegiati, a «ricacciare nelle foreste della Franconia» gli eredi degli antichi conquistatori. Con questo lapidario invito, egli sollecita l'unico ceto produttivo, che con i suoi "lumi" e la sua "laboriosità" rappresenta il nerbo stesso della Francia, ad emanciparsi da una tradizione storica frutto dell'arbitrio. In tal modo – argomenta – la nazione, di cui fanno legittimamente parte solo le forze sociali non parassitarie, una volta "epurata" dalla nobiltà feudale, potrà ritrovare le proprie autentiche radici, riducendosi ai «discendenti dei Galli e dei Romani».

Infine, attribuendo alla parola "nazione" il significato di uno spazio civico democratico, frutto della comune volontà politica di soggetti giuridicamente paritetici, egli conclude affermando che essa è il luogo in cui si esercita il regno della «legge paragonabile al centro di una sfera immensa, sul-

la cui superficie tutti i cittadini, senza alcuna eccezione, occupano delle posizioni equidistanti dal centro» (Sieyès, *Cosa è il Terzo Stato?* pp. 55-56, 121), mentre, sul piano storico-effettuale, in cui si proiettano le istanze della nascente *élite* borghese, essa è espressione di un nucleo attivo di individui produttori che esercitano tutte le funzioni pubbliche ed amministrative.

Scindendo la coppia re-comunità, la Rivoluzione trasferisce sin dall'89 la titolarità della sovranità dalla persona del monarca al *demos*, sotto la fattispecie giuridica della nazione, suggellando così il diritto all'auto-determinazione della società politica. Contestualmente, al "rapporto verticale" fra sudditi e sovrano si sostituisce la "relazione orizzontale" della fraternità, che viene emblemizzata dal mito del "popolo sovrano", unito ed indivisibile, foriero di un *pathos* che alimenterà l'afflato nazionalistico dei moti d'indipendenza ottocenteschi.

L'assimilazione del termine nazione a quello di patria, operata attraverso il culto del patriottismo rivoluzionario – con cui si celebrava, fra il '90 ed il '92, l'unione del popolo e della borghesia, messa, poi, in discussione dalla cesura rappresentata dall'anno II – determina però un'ulteriore modifica del concetto di spazio politico (Consarelli, *Politica e storia*, pp. 63-66).

Per un verso, infatti, essa ne arricchisce la dimensione unitaria, immettendo nell'equazione popolo-patria un nuovo elemento di fusione, dettato dalla consapevolezza di un'identità collettiva, frutto dell'uso della stessa lingua, dell'esistenza di un *ethos* comune e di un medesimo destino storico; per l'altro, essa mette in luce la potenziale vocazione particolaristica implicita nella concezione nazionalistica di

stampo patriottico, che, ricusando il cosmopolitismo dell'ideologia dei Lumi, finirà anche con il "tradire" l'aspetto universalistico della Rivoluzione (cfr. Chabod, *L'idea di nazione*, pp. 19-26, 59-61).

Sintomatica di questa trasposizione dei piani è la concezione del territorio che si afferma nel corso dell'Ottocento: la patria per essere tale esige dei simboli che non siano solo evocativi, come quelli culturali o legati alla tradizione storica, bensì immediatamente e concretamente visibili, quali il suolo, sul quale essa si radica, e di cui rivendica, considerandoli segni irrinunciabili della proprio identità, i confini.

La difesa del cosiddetto territorio naturale – aggettivo con il quale l'ideologia ottocentesca non designa una mera rappresentazione geografica, ma un luogo di forte identità collettiva – diventa quindi il tramite necessario dell'inscindibile nesso che si è ormai stabilito fra patria e nazione. È questa l'origine prima della politica di potenza che si instaura fra gli Stati, a partire dall'Ottocento per arrivare al mondo contemporaneo. I confini nazionali non sono simboli innocui o "convenzionali steccati", che un trattato può impunemente spostare, senza che l'equilibrio complessivo venga intaccato: come nel caso di quello europeo, la cui revisione avrebbe portato agli esiti nefasti con i quali s'inaugura la storia del XX secolo.

3. Si può ora, in via conclusiva, tentare un'analisi del concetto di tempo, che, a dispetto forse di una logica progressione, ho volutamente lasciato per ultimo, ritenendo che le considerazioni svolte rispetto agli altri due temi potessero costituire delle premesse utili per delinearne sia pure a grandi tratti il profilo. Va, innanzitutto,

chiarito che con il termine tempo non intendo riferirmi all'effettiva oggettivazione del "fare" politico nel suo fluire storico, ma alla sua proiezione simbolica. Parlo, cioè, della specifica percezione della dimensione temporale e delle sue diverse scansioni, che i protagonisti della storia hanno o perlomeno testimoniano d'avere, ed in base alla quale conferiscono un significato precipuo ai loro atti.

In tal senso, la nozione di tempo è intimamente correlata a quella di spazio, con la quale interagisce nella costruzione del discorso politico moderno. Basta ad esempio pensare come quella crisi di valori che caratterizza il passaggio fra il Cinquecento ed il Seicento, da cui scaturisce un nuovo rapporto etico-politico fra "io e mondo", oltre ad investire la dimensione spaziale, caratterizzi anche un modo diverso d'intendere la relazione fra il singolo ed il tempo storico in cui egli vive.

Non è infatti un caso che la perdita di certezze di cui si è parlato, proprio perché frutto della rimessa in discussione del passato, determini uno sguardo "altro" sul presente. Il rifiuto del valore paradigmatico del tempo storico pregresso – sia di quello legittimato dalla tradizione profana dei classici, il cui carattere esemplare viene sottoposto a critica, sia di quello nato da un sapiente disegno divino, garantito dal racconto biblico, della cui testimonianza si dubita – induce a considerare l'oggi come una dimensione meramente soggettiva, di carattere esistenziale. In questa prospettiva non ha senso fare progetti politici collettivi, di tipo innovativo, perché il relativismo temporale, sotto il profilo sociale, inficia tanto il passato quanto il futuro, per cui non resta che aderire all'*hic et nunc*, come scelta obbligata.

Di questa visione del mondo, sospesa nel vuoto, prova ne sono proprio le parole di Montaigne con la sua denuncia dell'incapacità della ragione umana di farsi legislatrice di un nuovo ordine politico, da cui scaturisce, di conseguenza, l'accettazione, anche se critica ed implicitamente dissonante – lo ripeto – dello *status quo*.

Da un analogo rifiuto delle tradizioni politiche del passato, nasce pure il ricorso hobbesiano al lessico a-temporale del giusnaturalismo, la cui sintassi logica prescinde – come si è notato – dalla dimensione del tempo storico particolare, in nome di una pretesa universalità di tipo razionale, applicabile alle vicende umane. È in questo senso che il diritto naturale assolve la sua funzione di «stella polare» – usando l'espressione di Meinecke – guida degli uomini «in mezzo a tutte le tempeste della storia» (*Le origini dello storicismo*, p. XI).

Anche se Hobbes usa, per così dire, lo *jus naturae* come premessa per costituire una teoria positivista del diritto, sul quale fonda la sua fiducia in un meccanismo statale in grado di sfidare il tempo, alla stregua di un orologio ben congegnato, egli sa anche, però, che questa sua capacità di durare non è acquisita per sempre, in quanto dipende dalla costante attenzione esercitata dalla *recta ratio* nell'imprimere il proprio ordine al moto indisciplinato delle passioni, perennemente in agguato.

Con Hobbes si schiude, quindi, la porta al futuro, ma è un futuro ancora incerto, fortemente condizionato, in quanto non è ancora suffragato dalla piena acquisizione della nozione moderna di progresso.

Difatti, se si vuole dare credito alla testimonianza di Fontenelle la battaglia dei moderni per affermare la loro supremazia sugli antichi appare conclusa solo nel 1688,

quando nella *Digression* egli, partendo dal presupposto dell'identità dell'umana natura, sostiene che le differenze rispetto al passato dipendono solo dal tempo. Quest'ultimo, tuttavia, non incide sull'immaginazione e quindi, neppure sull'arte che ne è il prodotto, ma sull'ingegno scientifico. In questo campo, il sapere si fonda sull'«accumulo» delle conoscenze e sulla «solidarietà» delle discipline; per questa ragione gli «ultimi matematici e gli ultimi fisici» non possono che «essere i migliori». Fontenelle sancisce così la superiorità della propria epoca, caratterizzata dal primato della ragione e dal rigore delle sue dimostrazioni (*Digression*, p. 171).

Questa percezione del vissuto temporale, che costituisce un ulteriore elemento di frattura con l'universo classico e rinascimentale, si riflette anche nella concezione utopica, che, a partire dal Seicento, opta decisamente per il presente, abbandonando ogni nostalgica rievocazione di una mitica età dell'oro.

Schierati fra le file dei *novatores*, gli utopisti libertini stringono il proprio, peculiare, patto con la ragione scientifica moderna, che offre loro nuove ed inusitate possibilità inventive, precorritrici delle scoperte del futuro: come le macchine volanti di Cyrano – che gli consentono di ascendere al sole ed alla luna, offrendogli l'opportunità, dietro il velo della finzione utopica, di difendere le ipotesi di Copernico e Keplero – e i mirabili artifici di Foigny, frutto di una tecnica sofisticata che permette di costruire case di cristallo e spianare tutte le montagne, in nome di un maniacale *esprit de géometrie*, o di creare forme di vita da sostanze inanimate, intervenendo artificialmente sulla natura per incrementarne le risorse.

Tutti segni premonitori di un processo che porterà l'utopia a ridefinire il proprio statuto politico, in nome di un'ottimistica fiducia nel futuro, fondata sull'umana perfeibilità, a cui essa non rinuncerà fino alla nascita della distopia, frutto della riflessione contemporanea (Consarelli, *Liberio pensiero*, pp. 121-135).

Esemplare, sotto questo profilo, è l'*Histoire des Ajaoiens*, scritta da Fontenelle nel 1768, in cui si palesa la sua consapevolezza, dichiarata già nel 1727 (*Éléments*, p. 43), della rivoluzione in atto nella propria epoca, grazie alla scoperta di Newton, che aveva portato alla «geometrizzazione dell'universo» (Belaval, *La crise*), ed ad una progressiva «matematizzazione del futuro» (Koyré, *Études*). Il mondo di Ajao è infatti un perfetto Stato-macchina, nel quale ogni individuo ha il posto e la funzione che meglio gli si adattano, perfettamente rispondenti alle esigenze del tutto. L'utilizzo sagace della forza-lavoro e l'alto tasso di produttività, reso possibile dal progresso scientifico, garantiscono l'abbondanza, consentendo di soddisfare i bisogni di tutti. Viene meno, così, ogni motivo di contesa, frutto dell'egoismo e della conflittualità, in una comunità pacificata con se stessa, pronta a vivere, con serenità e fiducia, un avvenire in cui il *bonheur* più che una speranza appare una certezza (Fontenelle, *Storia degli Agiaoiiani*).

Con questa specie di messaggio simbolico, Fontenelle e la sua lunga vita sembrano quasi testimoniare un'ideale consegna del razionalismo seicentesco al settecento illuminista e riformatore. La *raison* – ormai trasformata in una "funzione", in grado di scomporre e ricostruire la realtà, per comprenderne l'interna struttura e modificarla – ritrova infatti le proprie certezze,

in nome di un sapere, non più meramente speculativo, ma divenuto utile strumento d'intervento, capace d'incidere sul sociale (Cassirer, *La filosofia dell'Illuminismo*, pp. 17-32).

Scaturisce da questa sicurezza, incentrata sull'idea di progresso – una categoria, questa, che, come ha rilevato tra gli altri John Bury, resta comunque problematica, non sempre univoca e lineare – la “ri-conquista” del mondo storico operata dall'Illuminismo, di cui la storiografia militante di Voltaire, appare come il manifesto.

Assolta dall'accusa mossagli dal *libertinage* d'essere il “regno del caos e del molteplice”, ulteriormente ribadita dalla distinzione cartesiana fra ragione e memoria, che era suonata come una nuova condanna della conoscenza storica, in nome dell'*esprit de géométrie*, l'*ars historica* viene infatti progressivamente reinserita – con il contributo, offerto, ancora una volta da Fontenelle – nell’“albero del sapere”:

L'histoire accompagne et fortifie la connoissance que nous pouvons avoir de l'homme. Elle nous fera voir, pour ainsi dire, l'homme en détail, après que la morale nous l'aura fait voir en gros, et ce qui sera peut-être échappé à nos réflexions générales, des exemples et des faits particuliers nous les rendront.

[Fontenelle, *Sur l'histoire*, pp. 354-355]

Sottoposta all'esame del tribunale della ragione settecentesca, essa perde i suoi contorni di mitico resoconto di gesta, per trasformarsi gradualmente, prima in armamentario erudito, poi in utile arsenale ideologico. Vale a dire, quello strumento adottato – come si è accennato – dagli esponenti del dibattito costituzionale pre-rivoluzionario, antesignani, in tal senso, di una *histoire-bataille*, fortemente connotata a

livello politico, e destinata ad avere ulteriori, complessi sviluppi.

A partire dai primi decenni del Settecento fino al 1789, il passato viene, cioè, recuperato come fonte d'intelligibilità del divenire, perché le sue fonti documentarie diventano oggetto di verifica critica, capaci d'interpretare il presente, ma anche, contemporaneamente, di plasmarlo, ri-orientandone il senso in chiave politica, sulla scorta di una lettura dichiaratamente “ideologica”, che ne spiega l'origine come il risultato finale di una lunga serie di abusi e di usurpazioni.

Il sopraggiungere dell'evento rivoluzionario, considerato del tutto inatteso anche se oscuramente preannunciato da una sorta di attesa messianica, nel periodo di preparazione degli Stati Generali, opera una brusca frattura del *continuum* storico, introducendo nella scansione consuetudinaria del tempo “immobile” dell'assolutismo, un *bouleversement* che trasforma il contingente in un momento unico ed irripetibile. Il termine Rivoluzione, prima usato nell'accezione d'ascendenza astronomica di *revolutio*, di ritorno, cioè, ad un ordine naturale ed originario, deviato da un erroneo sviluppo storico, acquista ora il significato moderno di un cambiamento radicale, che implica una completa rottura con il passato, perché sostituisce un ordine nuovo, radicalmente diverso da quello precedente (cfr. Cohen. *The... Origins*, p. 241; Koselleck, *Semantica*, p. 8).

È così, perlomeno, che lo intendono i protagonisti dell'epoca, come se il presente, avulso dal passato, fosse iscritto in un altro calendario, orientato esclusivamente verso il futuro, di cui la Rivoluzione ancora *in fieri*, segna solo il preludio: l'atto iniziale di un *novus ordo saeculorum*, nel quale si

realizzerà finalmente il regno della libertà, dell'uguaglianza, della fraternità, da sempre oggetto dei sogni degli utopisti e dei progetti dei filosofi, il cui avvento è sentito come imminente, se non addirittura già in corso.

Questa percezione trova riscontro nel proliferare degli almanacchi, che fissano sulla carta la data d'inizio di questa *régénération*, o meglio delle sue molteplici versioni – come se si avvertisse il bisogno d'incrementarne la certezza, esorcizzando la paura di una possibile sconfitta – in un crescendo emblematico, che muta, in relazione al rapido susseguirsi delle varie fasi della Rivoluzione: anno I della Ragione, della Libertà, della Repubblica (cfr. Baczko, *L'utopia*).

Il tempo rivoluzionario è infatti un tempo "pieno": così lo definisce Auguste Mignet, sottolineandone il ritmo accelerato, dettato dall'incalzare degli eventi, dall'urgenza della "forza delle cose", da cui gli insorti si sentono sospinti lungo un "itinerario che li porta verso l'ignoto". Come confessano i Giacobini, convinti che la "tempesta rivoluzionaria", segua "irruenta come la lava" il proprio corso, che non può essere fermato, ma che va anzi assecondato.

Certi d'essere gli interpreti di un "grandioso destino storico", alla cui realizzazione il fato li ha chiamati, essi si dichiararono eroicamente disposti a sacrificare la loro felicità individuale, pur di «esaudire gli auspici della natura, realizzare i destini dell'umanità, mantenere le promesse della filosofia», in nome di una coincidenza fra morale e politica, e della conseguente instaurazione dell'"ordine giusto" della democrazia (Consarelli, *La Rivoluzione francese*).

Questo disegno politico, intessuto d'u-

topia, è l'eredità irrisolta che essi hanno lasciato, ma un «mappamondo che non riporti il paese d'Utopia non merita neppure uno sguardo», come ricorda Oscar Wilde ne *Il socialismo e l'anima umana*.

Bibliografia

- Baczko (Bronislaw), *L'utopia. Immaginazione sociale e rappresentazioni utopiche nell'età dell'Illuminismo*, tr. it. a cura di M. Botto e D. Gibelli, Torino, Einaudi, 1979 (Paris, Payot, 1978);
- Battista (Anna Maria), *Alle origini del pensiero politico liberale. Montaigne et Charron*, Milano, Giuffrè, 1966;
- *La Germania di Tacito nella Francia illuminista*, prefazione di D. Quagliani, Urbino, Quattro Venti, 1999 (prima ed. 1979)
- *Politica e morale nella Francia dell'età moderna*, a cura di A. M. Lazzarino Del Grosso, Genova, Name, 1998;
- Belaval (Yvon), *La crise de géométrisation de l'univers dans la philosophie des lumières*, «Revue Internationale de Philosophie», 1952, pp. 337-355;
- Cassirer (Ernst), *La filosofia dell'Illuminismo*, tr. it. a cura di E. Pocar, Firenze, La Nuova Italia, 1952;
- Chabod (Federico), *L'idea di nazione*, Bari, Laterza, 1998 (1961);
- Cohen (B.), *The Eighteenth-Century Origins of the Concept of Scientific Revolution*, «Journal of the History of Ideas», XXXVII, 1976, pp. 241-280;
- Consarelli (Bruna), *La Congiura degli Uguali: utopia o progetto politico?* Pesaro, Flaminia editrice, 1990;
- *Libero pensiero e utopia nel Grand Siècle*, Pesaro, Flaminia editrice, 1990;
- *La Repubblica degli Uguali: un sogno impossibile o una rivoluzione mancata?* in B. Consarelli (a cura di), 1789: *la Rivoluzione e i suoi miti*, Pesaro, Flaminia editrice, 1993, pp. 273-301;
- *L'utopia e la dinamica delle passioni: dal libertinage alle lumières*, in B. Consarelli e N. Di Penta (a cura di), *Il mondo delle passioni nell'immaginario utopico*, Milano, Giuffrè, 1997;
- *Politica e storia. Dall'Illuminismo alla Restaurazione*, Padova, Cedam, 1999;
- *La Rivoluzione francese: dall'evento storico alla sua trasfigurazione simbolica*, in H.-G. Gruning (a cura di), *Immagine, Segno, Parola. Processi di trasformazione*, Milano, Giuffrè, 1999, I, pp. 65-98;
- Costa (Pietro), *La civitas e il suo spazio: la costruzione simbolica del territorio fra medio evo ed età moderna*, in L. Campos, V. Collina, B. Consarelli (a cura di), *La politi-*

- ca e gli spazi (I^a Giornata di studio, Firenze 25 ottobre 2002), Firenze, University Press, 2003 (in corso di pubblicazione)
- Descartes (René), *Discours de la méthode* [1637], *Œuvres*, Paris, Gallimard, 1958;
- Duso (Giuseppe) (a cura di) *Il potere. Per la storia della filosofia politica moderna*, Roma, Carocci, 1999;
- Firpo (Luigi), *Per una definizione di « utopia »*, in G. Saccaro Del Buffa e A. O. Lewis (a cura di), *Utopie per gli anni Ottanta*, Roma-Reggio Calabria, Gangemi, 1986;
- Fontenelle (Bernard Le Bovier de), *Digression sur les anciens et les modernes*, *Œuvres*, Paris, 1742, t. I, IV;
- *Éléments de la géométrie de l'infini. Suite des mémoires de l'Académie Royale des Sciences. Preface* (Paris 1727), in *Oeuvres de Fontenelle*, Paris, 1790, t. IV;
- *Sur l'histoire* (1690), in *Oeuvres*, cit., 1758, t. II, IX;
- *Storia degli Agiaoianni*, tr. it. a cura di G. Lissa, Napoli, Guida, 1979;
- Galli (Carlo), *Spazi politici. L'età moderna e l'età globale*, Bologna, Il Mulino, 2001;
- *Spazio e consenso nella politica globale*, in R. Gherardi (a cura di), *Politica, consenso, legittimazione*, Roma, Carocci, 2002
- Hobbes (Thomas), *Il corpo* [1668], in *Opere politiche*, Torino, Utet, 1959, I;
- *Elementi filosofici sul cittadino* [1647], in *Opere politiche*, Torino, Utet, 1959;
- Kelsen (Hans), *Justice et droit naturel*, in *Le Droit naturel*, «Annales de Philosophies politiques», Paris 1959;
- Koselleck (R.), *Semantica del concetto di rivoluzione*, in *La Rivoluzione francese e l'idea di Rivoluzione*, Milano, Franco Angeli, 1986, pp. 8-17;
- Koyré (Alexandre), *Études newtoniennes*, Paris, Gallimard, 1968, tr. it. a cura di P. Galluzzi, Torino, Einaudi, 1972;
- Meinecke (Friedrich), *Le origini dello storicismo*, Firenze, Sansoni, 1954;
- Montaigne (Michel Eyquem de), *Essais* [1580-88], a cura di A. Thibaudet, Paris, Bibliothèque de la Pléiade, 1950;
- More (Thomas), *De optimo reipublicae statu, deque nova insula Utopia*, Louvain 1516 (*Utopia*, tr. it. a cura di L. Firpo, Napoli, Guida, 1979);
- Nicole (Pierre), *Essais de morale, contenus en divers traités*, Paris, chez J. Desprez et J. Dessessart, 1714
- Passerin D'Entreves (Alessandro), *Filosofia politica*, in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, Tea, 1992, p. 398;
- Schnur (Roman), *Individualismo e assolutismo*, a cura di E. Castrucci, Milano, Giuffrè, 1979 (Berlin 1963).
- Sieyès (Emmanuel-Joseph), *Cosa è il Terzo Stato?* [1789], tr. it. di Roberto Giannotti, Roma, Editori Riuniti, 1972
- Villey (Michel), *L'idéologie égalitariste et les droits de l'homme*, in *L'égalité*, Actes du Colloque de mai 1985, «Cahiers de philosophie politique et juridique», Centre de publication de l'Université de Caen, n° 8, 1985, pp. 104-195.

¹ Cf. A. Koyré, *Études galiléennes*, Paris 1939 (trad. it., Torino, Einaudi, 1976); Id., *From the Closed World to the Infinite Universe*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1957 (tr. it., Milano, Fel-

trinelli, 1974); Id., *La révolution astronomique: Copernic, Kepler, Borelli*, Paris, Hermann, 1961 (tr. it., Milano, Feltrinelli, 1966).

² Cfr., F. Rigotti, *Metafore della politica*, Bologna, Il Mulino,

1989; F. Ratto e G. Patella (a cura di), *Simbolo, Metafora e Linguaggio nella elaborazione filosofico-scientifica e giuridico-politica*, Acquaviva Picena, Sestante, 1998.



Pouvoir administratif et droit public français

III. L'épanouissement du pouvoir ministériel sous la Monarchie censitaire*

FRANÇOIS BURDEAU

Pendant le quart de siècle qui suit la chute de l'Ancien régime, l'autorité ministérielle fut bien mal assurée.

L'Assemblée Constituante avait considéré les ministres avec une telle méfiance qu'elle les plaça sous sa dépendance et empiéta fortement, par l'intermédiaire de ses comités, sur leurs fonctions administratives pour l'exercice desquelles, de surcroît, ils étaient sans force réelle, en raison de la grande autonomie des autorités locales.

Sous la Législative, la sujétion ministérielle s'accrut encore. Les commissions de l'Assemblée les tiennent pour leurs subordonnés et la correspondance directe des administrateurs territoriaux avec elles se généralisa. L'effondrement de la monarchie, le 10 août 1792 leur valut un éphémère regain de puissance. Mais, dès le début de l'année suivante, elle pâlit derechef.

Tombé bientôt sous la tutelle du Comité de Salut public, amputé par la création de diverses agences et commissions, le

pouvoir ministériel s'érode et finit par s'évanouir quand, le 1^{er} avril 1794, douze Commissions exécutives se substituent aux ministères supprimés. Quand ils réapparaissent en l'an III, leur position reste subalterne, surtout avant 1797, puisqu'ils ne sont que les agents d'exécution des mesures arrêtées par le Directoire exécutif, qui ne se fait pas faute de s'immiscer profondément dans l'action administrative.

Au temps du Consulat et de l'Empire, enfin, s'ils sont les familiers du Prince et ses conseillers politiques, les ministres agissent sous la direction d'un maître, dont ils sont les créatures et se trouvent dominés par le Conseil d'État. La première puis la seconde Restauration inaugurent pour eux une nouvelle ère. Participant aux responsabilités gouvernementales, au sein du Conseil des ministres officialisé en 1815, et du Cabinet que leur réunion, en l'absence

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

du roi, forme dès cette année, ils occupent désormais aux côtés du souverain la première place dans l'État.

Si la Charte constitutionnelle du 4 juin 1814, pas plus que son édition révisée de 1830, ne consacre les règles du parlementarisme, elles s'inscrivent progressivement dans la pratique, assurant, de ce fait, une promotion politique des ministres, seulement tempérée par les prerogatives plus ou moins affirmées du chef de l'État, en fonction de la personnalité des rois. L'effacement du Conseil d'État, discrédité par son origine consulaire, sans existence constitutionnelle, fortement critiqué au début et à la fin de la Restauration par les libéraux de tous bords, aux comités dispersés dans les départements ministériels sous la présidence de leurs chefs – ils y resteront jusqu'aux années '40 – sert encore la puissance ministérielle.

Au plan administratif, en effet, rien ne limite sérieusement pendant plus de trente ans leurs prépondérance. La totalité de la fonction publique est soumise à leur autorité hiérarchique. Du début à la fin de la période, recrutement, avancement, révocation de ses membres, exception faite pour les rares fonctionnaires à statut, sont à leur discrétion. Car si le projet de fixer par la loi les règles d'admission dans les services publics fut tout près d'aboutir en 1845, aucun texte en ce sens ne fut voté. Le maintien du système d'administration intérieure léguée par l'Empire, malgré que beaucoup en aient eu, profite à des ministres placés au point où se nouent les fils de la centralisation. Cette dernière, régularisée dans son cours depuis le début des années Vingt, n'en est que plus réelle et plus rigoureuse. Les timides mesures de déconcentration prises au profit du préfet par les gouverne-

ments de Louis XVIII n'entraient en rien leur puissance, puisqu'ils conservent toute latitude de reformer ou annuler les actes préfectoraux en ces matières aussi.

Quant aux premières lois décentralisatrices votées entre 1831 et 1838, elles n'entament que superficiellement leur pouvoir discrétionnaire. Les maires continuent à être nommés par eux ou par leurs subordonnés, même s'ils doivent être désormais choisis parmi les élus du Conseil municipal. La tutelle, dans les départements comme dans les municipalités, sur les actes et sur les personnes, demeure d'autant plus étroite que les divers conseils locaux procèdent de l'élection. Une telle affirmation de l'autorité ministérielle soulève plus particulièrement en droit administratif deux questions, auxquelles nous nous limiterons.

La première a trait aux incidences de cette promotion sur la garantie des droits des administrés. Dans quelle mesure s'est-elle accompagnée de la consécration d'un pouvoir discrétionnaire moins largement reconnu auparavant?

La seconde est soulevée par la théorie du ministre-juge. Car, s'il semble bien qu'elle n'a pris corps que dans les premières années de la Restauration, quel rapport entretient-elle avec le nouveau dispositif du pouvoir dans l'ordre administratif?

Il restera, alors, dans un troisième point, à rechercher comment les évolutions qui se sont produites, de Louis XVIII à Louis-Philippe, ont contrarié le déploiement de l'omnipotence administrative des ministres.

* * *

Trop souvent les historiens du droit administratif ont minimisé la rupture qu'a

consommée la chute de l'Empire. Or, avec la Restauration, la configuration du pouvoir administratif au sommet de l'État est devenue tout autre. Sous le régime de Napoléon I^{er}, le Conseil d'État, exécutant des desseins impériaux, avait tout le poids requis pour exercer son contrôle sur l'ensemble des activités administratives. Rien si ce n'est de la volonté de l'empereur, n'était susceptible d'échapper à sa juridiction. Depuis 1815, le paysage est tout différent: le Conseil n'est plus cette autorité qui, à côté du trône, siège au sommet de la hiérarchie administrative et affiche, sans éclipse, son autorité sur les ministres. Ce sont eux qui désormais ont pris sa place et le Conseil d'État est tombé sous leur coupe. Comment une telle mutation n'aurait-elle pas eu de repercussions sur la définition de ses compétences juridictionnelles? Tel est bien ce que l'examen de sa jurisprudence révèle.

S'il est un point sur lequel s'accorde la doctrine administrativiste de la monarchie censitaire, c'est bien celui du dualisme des actes administratifs (v. F. Blancpain, *La formation historique*). Les uns, dénommés "de pure administration", "purement administratifs" ou tout simplement "administratifs", sont insusceptibles de tout recours contentieux; les autres, pris "en matière contentieuse", qui constituent des "décisions contentieuses", peuvent seuls faire l'objet d'un pourvoi devant le Comité du contentieux.

Je voudrais montrer qu'une telle dichotomie ne remonte pas au-delà des premières années du régime de Louis XVIII et qu'elle n'est que l'illustration du rétablissement de la puissance ministérielle que l'avènement du nouveau régime a autorisé. "Pure administration" et "administration contentieuse", nous l'avons dit précédem-

ment, sont des expressions que l'Ancien régime utilisait déjà. Cette terminologie reste en usage sous le Consulat et l'Empire, sans avoir en rien la signification qu'on lui prêterait seulement après 1815¹. Tant que dura le régime napoléonien, la pure administration définit d'abord le type d'activités réservés à l'autorité administrative et interdites à l'examen des tribunaux judiciaires. Portiez de l'Oise écrit ainsi, dans l'ouvrage issu du cours qu'il professa pendant deux ans à l'École de droit de Paris au début de l'Empire, qu'une adjudication de biens nationaux est un «acte purement administratif», pour signifier l'incompétence des juges à son propos (*Cours de législation administrative*, II, p. 39). Dans ses *Eléments de jurisprudence administrative* de 1818, Macarel utilise encore parfois l'expression dans un sens identique.

Le plus souvent, cependant, la pure administration, en ce début de siècle, désigne, selon l'usage établi sous l'Ancien régime, le champ d'activités qui consistent à prendre des mesures dictées par l'intérêt public, et s'oppose ainsi à l'autre fonction, qui incombe aux corps administratifs, et qui consiste à prononcer sur les litiges procédant de cette action. Puisqu'au niveau départemental, depuis l'an VIII, l'administration appartient au préfet, la juridiction aux Conseils de préfecture, la pure administration délimite le champ des premiers, le contentieux celui des seconds.

Ainsi, à propos d'une demande de décharge de loyers exigés de l'adjudicataire d'une maison nationale, le Conseil d'État décide-t-il que «cette affaire est essentiellement contentieuse et qu'il n'appartient qu'au Conseil de préfecture d'en connaître» (C. d'É. 29 mars 1811, *Bertaux*). L'arrêt Kertanguy du 3 janvier 1813 précise

à son tour que, lorsque le préfet arrête spontanément une mesure, sa décision est «rendue en matière administrative», sous la seule surveillance du ministre, sauf recours éventuel au Conseil, alors que si elle tranche une contestation, elle rentre dans «les affaires contentieuses [qui] doivent être portées devant les Conseils de préfecture». L'arrêt Leseigneur (C. d'É. 6 décembre 1813) formule d'une façon parfaitement explicite ce grand critère de la répartition des compétences. Et Macarel, en 1818, se fait encore l'écho de cette conception en remarquant que, si les préfets interviennent dans les «matières de pure administration», dès qu'il y a contestation «la matière devient contentieuse» (*Éléments de jurisprudence*, I, p. 15).

Un vocabulaire identique sert à délimiter les domaines respectifs des ministres et du Conseil délibérant au contentieux: tant qu'il n'y a pas matière à débat, les actes ministériels restent «purement administratifs» (C. d'É. 31 juillet 1812, *Commune de Phalsbourg*). compter du milieu des années 1800, une double évolution se produisit, qui, sans doute compliqua les démarches des requérants, mais laissa intacte la signification traditionnelle de la distinction des fonctions. D'une part certains textes attribuèrent aux préfets le soin de trancher diverses contestations (v. Serigny, *Traité de l'organisation*, III, p. 247 s.).

D'autre part, le Conseil d'État fit prévaloir, non sans éclipse, le principe que, dans toutes les autres hypothèses, avant que d'être adressée par la voie contentieuse au Conseil, la réclamation contre un acte préfectoral devait d'abord être portée devant son supérieur hiérarchique: le ministre. Un tel renvoi, comme le remarquait un maître des requêtes en 1811, visait à «ne pas le

dépouiller de la direction qui lui appartient et ne pas intervertir l'ordre hiérarchique» (Durand, *La procédure contentieuse*, p. 53, n. 32²). Signalons d'un mot, car nous y reviendrons, que les recours pour incompétence ou excès de pouvoir échappaient à cette règle. Pour le reste, on était recevable à se pourvoir directement au Conseil d'État contre les seules décisions "contentieuses" des préfets, c'est-à-dire soit celles prises en lieu et place des Conseils de préfecture, soit celles arrêtées dans une matière où un texte leur avait attribué une compétence spéciale.

Les difficultés nées de leurs actes, parce qu'ils restaient de "pure administration", devaient donc être portées devant le ministre, avant que d'être soumises à l'examen du Conseil d'État. Relèvent de ce régime: la décision, interdisant la remise en activité d'un four (C. d'É. 22 décembre 1812, *Cavallo*); l'ordre de démolition d'une maison pour cause de vétusté (C. d'É. 21 janvier 1813, *Carbonnel*); l'arrêté préfectoral interdisant à un propriétaire de Moulin d'abaisser son déversoir (C. d'É. 10 juin 1813, *Montcourt*); l'arrêté d'un préfet prononçant la déchéance d'une adjudication (C. d'É. 17 janvier 1814, *Mercier*); la déclaration par un préfet qu'un chemin doit être conservé (C. d'É. 29 janvier 1814, *de Reynegom*).

Comme le notait Jean-Baptiste Sirey, dans le commentaire d'un arrêt reproduit dans son recueil de jurisprudence, lorsque la matière est «administrative de sa nature, elle ne devient contentieuse qu'après épuisement de la hiérarchie administrative» (*Jurisprudence du Conseil d'État*, 1818-1825, IV, p. 337). Une telle règle jurisprudentielle n'affecte en rien la signification traditionnelle de la terminologie: l'acte "purement administratif" demeure celui qui procède de l'emploi de la puissance

publique par les administrateurs actifs; et la décision "contentieuse" est celle qui tranche une contestation et qui est d'une nature telle qu'elle est en principe du ressort d'une juridiction. Ce vocabulaire, on le voit, a trait à la ventilation des fonctions – administrer et juger – et ne constitue en rien un critère général de la recevabilité des réclamations contre les actes administratifs.

L'article 40 du règlement du 22 juillet 1806 n'introduit qu'une exception apparente. Quand il dispose qu'à l'égard des «décisions rendues en matière non contentieuse» par le Conseil d'État, le recours doit être porté ailleurs que devant la Commission du contentieux, on ne doit pas en inférer que, seules, les décisions dites contentieuses sont susceptibles d'un pourvoi. L'article vise en fait les actes de l'Exécutif délibérés au Conseil en tant que conseil de gouvernement; et si l'accès à la Commission du contentieux se trouve fermé pour eux, c'est qu'y siègent seulement des maîtres des requêtes et des auditeurs (v. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, II, p. 385).

Sous la première Restauration, comme dans les premiers mois de la seconde, cet antique usage survécut. On lit ainsi dans un arrêt du 11 décembre 1814 (*Régie des domaines c. dame Bizemont*) qu'un acte «rendu administrativement» et qui n'a pas été soumis à l'examen du ministre «ne peut quant à présent être attaqué au Conseil d'État». D'autres décisions, de la fin des 1815 et de 1816, énoncent derechef le principe que les mesures «purement administratives» des préfets, arrêtées dans les bornes de leur compétence, doivent être préalablement déférées aux ministres, chacun en ce qui les concerne (C. d'É. 20 novembre 1815, *Lemoine*; 20 juin 1816, *René Bouron*).

Et puis, après 1816, tout change. Sans doute la règle demeure-t-elle, et est même beaucoup plus systématiquement appliquée que sous l'Empire, du recours préalable au ministre contre les décisions de ses subordonnés, hormis en cas d'incompétence et d'excès de pouvoir. Mais désormais, pour écarter les recours *omisso medio* le Conseil ne parle plus d'acte purement administratif. Depuis la fin de 1816, en effet, l'expression désigne la catégorie des décisions administratives, préfectorales ou ministérielles, insusceptibles de tout recours contentieux. Par exemple, la nomination d'administrateurs «est un acte d'administration contre lequel on ne peut se pourvoir par la voie du Comité du contentieux» (C. d'É. 26 août 1814, *Lafarge et Mitouflet*); un règlement de police préfectoral est de la même façon un acte administratif dont on «n'est pas recevable à poursuivre l'annulation par la voie contentieuse» (C. d'É. 8 janvier 1817, *Entrepreneurs de messagerie L'Éclair*); ou bien, dernier exemple, la contestation élevée contre la réquisition d'un immeuble par l'armée «ne peut être dirigée que contre le ministre de la Guerre, d'où résulte une question purement administrative» (C. d'É. 19 septembre 1819, *Princesse de Wagram*).

Les actes d'administration définissant donc des mesures qui jouissent d'une complète immunité juridictionnelle, les décisions "contentieuses" acquièrent une nouvelle signification. Elles désignent désormais celles qui restent susceptibles de pourvoi devant le Conseil d'État (C. d'É. 3 décembre 1817, *Habitants du hameau de Moulinaux*; 17 juin 1818, *de Beauvillard*, etc.). Alors que l'appellation contentieuse était indissociable de réclamation, de débat, elle est devenue, dans son acception

nouvelle, parfaitement indépendante. Désormais l'activité des autorités publiques s'extériorise sous une double forme: soit elle donne lieu à des actes purement administratifs, soit à des décisions contentieuses. Et le grand critère de ce nouveau clivage est la présence ou l'absence d'un droit reconnu aux administrés, opposable à la puissance publique.

Tous les administrativistes du XIX^{ème} siècle, à la suite de Sirey (*Du Conseil d'État*, p. 370) et de Macarel (*Éléments*, p. 37) font de cette circonstance le principe majeur de cette *summa divisio* inédite des opérations des administrateurs. Dès que l'une d'entre elles remet indûment en question la situation juridique d'un particulier, soit en entamant son droit de propriété quand il lui est garanti, soit en lésant un autre droit explicitement protégé par la loi, ou qu'il tient d'un quelconque acte issu de l'administration, elle s'inscrit dans la catégorie des "matières contentieuses". En revanche, s'il s'agit de «mesures d'intérêt général ou d'administration publique sans atteinte directe portée aux droits privés» (Sirey, *Du Conseil d'État*, p. 268), la matière, étant exclusivement administrative, échappe à tout contrôle juridictionnel.

Pour réaliser cette évolution sémantique, il a suffi au Conseil d'État d'infléchir légèrement l'usage terminologique de la jurisprudence impériale. Parce qu'elle décorait du nom de "pure administration" les actes des subordonnés des ministres, pour lesquels la voie contentieuse était interdite avant que se soient prononcés leurs supérieurs, il fut possible de conserver la même expression pour définir désormais le champ du pouvoir administratif parfaitement discrétionnaire, exclu de tout contrôle juridictionnel.

Quant aux décisions de nature contentieuse, puisque, dès l'Empire, elles pouvaient s'appliquer aux mesures préfectorales arrêtées en des matières qui ressortissaient des tribunaux départementaux, elles en vinrent tout naturellement à désigner celles à propos desquelles un recours contentieux restait ouvert. La nouvelle signification donnée à un vocabulaire ancien procède évidemment de l'affermissement de la puissance ministérielle. De même que le chef de l'Exécutif a été censé tenir de la Charte, qui lui conférait une autorité réglementaire «pour l'exécution des lois et la sûreté de l'État» (art. 14), un pouvoir normatif tel qu'il pût suspendre la loi par voie d'ordonnance, de même l'administration, sous l'autorité des ministres, s'affiche comme une puissance très largement autonome dans la détermination de son action.

Ainsi que le remarque Sirey, de ce que les ministres forment le Conseil du roi, on a conclu qu'ils devaient être au-dessus du Conseil d'État; que chacun d'entre eux doit conserver dans l'expédition des affaires de son département une indépendance absolue par rapport à la juridiction administrative. Dans la détermination de ce qu'exigent l'utilité publique, la police générale, la direction des services de l'État, les chefs des départements ministériels ont vocation à disposer d'un pouvoir pleinement discrétionnaire. Le principe est qu'ils sont souverains dans l'appréciation des sacrifices qu'impose aux particuliers la poursuite du bien public.

Non seulement, par conséquent, le juge ne saurait, comme naguère, adresser des injonctions aux autorités publiques (C. d'É. 17 juin 1818, *Bergeon*), mais encore il est exclu de la connaissance de toute une série

d'opérations parce qu'elles passent pour être la manifestation d'un pouvoir d'action qu'aucune juridiction n'a qualité à contrôler. «S'il en était autrement, le pouvoir exécutif passerait au Conseil d'État» (Macarel, *Éléments de jurisprudence*, p. 38)³.

Il faut bien pourtant, puisque la Charte a consacré un État de droit, que des limites soient fixées à cette souveraineté administrative. Ce ne peut qu'être la présence d'un droit privé acquis, qu'aucun principe ni qu'aucun texte n'autorise à bafouer. Si par exemple, un arrêté d'alignement a été délivré puis retiré, le particulier à qui ce retrait fait grief est habilité à se pourvoir devant le Conseil d'État, pour faire annuler la seconde décision, puisqu'il est de principe qu'une fois qu'un acte a conféré des droits acquis, il ne peut être valablement écarté. En revanche, avant la Monarchie de Juillet, la grande majorité des lois administratives ne réserve pas clairement les droits opposables; et la jurisprudence, en un temps où le Conseil plie sous le poids de la toute puissance ministérielle, est réticente à reconnaître l'existence de droits véritables, acquis et indestructibles (Sirey, *Du Conseil d'État*, p. 426).

L'avènement de Louis XVIII ne fût donc pas seulement une restauration monarchique; il s'accompagna d'une résurrection du pouvoir ministériel, induisant l'effondrement de l'hégémonie du Conseil d'État. Aux quelques actes de l'Exécutif qui, sous l'Empire, jouissaient d'une immunité juridictionnelle et qui conservent ce privilège après 1815 (v. Burdeau, *Histoire du droit administratif*, p. 152 s.) se sont trouvées adjointes d'innombrables opérations de l'administration quotidienne. leur égard, les administrés ne peuvent avoir recours qu'à la voie de la pétition devant les Cham-

bres; ou bien, dans l'hypothèse où leur droit a été blessé sans qu'il ait été retenu pour opposable à l'administration, d'une action en indemnité devant les tribunaux.

L'apparition de la doctrine du ministre-juge est une seconde illustration de l'extension du pouvoir ministériel. Car il semble bien qu'avant 1815 le droit administratif n'avait pas accueilli une juridiction de cette nature. Si la plupart des auteurs pensent le contraire, c'est sur le seul fondement du vocabulaire utilisé par de très rares textes et décisions du Conseil d'État (Chevallier, *L'élaboration historique*, p. 139 s.).

On allègue ainsi un avis du Conseil du 16 thermidor an XII. Mais s'il affirme que sont de «véritables juges» les administrateurs habilités à décerner des contraintes, cette appellation s'étend à d'autres autorités que les seuls ministres et cette terminologie n'est qu'une façon de dire que les contraintes ont les mêmes effets exécutoires que les actes de l'autorité judiciaire (v. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, p. 403).

Dans l'arrêt Chenantais du 22 mai 1813, on lit bien d'autre part qu'un ancien receveur du domaine doit d'abord se pourvoir devant le ministre des Finances afin qu'il statue «en premier ressort», avant que le Conseil d'État puisse se prononcer. N'attachons trop d'importance à une expression utilisée seulement pour rappeler la nécessité du recours hiérarchique préalable, que nous connaissons bien.

Quant à la décision Rey du 26 mars 1814, elle se borne à disposer que «si l'on peut faire opposition à une décision ministérielle quand on n'a pas été entendu il n'en

est pas de même lorsque la décision a été contradictoire». L'emploi du mot "opposition" est peu probant. Il est utilisé dans des matières étrangères aux activités juridictionnelles et est évidemment insuffisant à établir l'existence d'une juridiction ministérielle. Avec de tels arguments il serait possible d'affirmer, ce que personne ne soutient, que même les préfets à la fin de l'Empire étaient des juges, puisqu'un arrêt du 3 février 1819 (*Ballène et Chavignard*) note, dans son "considérant", qu'à propos d'une question de propriété un préfet «n'a pas prétendu la juger au fond».

Si un texte interdisait au ministre de reformer spontanément une décision prise sur réclamation, à l'instar de ce qui est de règle pour des juges, on serait assuré qu'il exerce une activité de nature juridictionnelle, chaque fois qu'il statue sur le recours d'un administré. Or on n'en trouve aucun, alors que cette interdiction est fréquemment rappelée aux Conseils de préfecture. Rien ne permet donc d'étayer solidement la thèse d'une justice ministérielle à l'époque impériale, que le Règlement du 5 nivôse an VIII excluait d'ailleurs catégoriquement, puisqu'il portait, nous le savons, que le Conseil d'État était appelé à hériter des «affaires contentieuses dont la décision était précédemment remise aux ministres».

Avec la Restauration le doute n'est plus permis: les ministres ont pris rang au sein de la hiérarchie des juges administratifs. Alors qu'en 1811 le Conseil, rappelant la règle du recours hiérarchique préalable, évoquait la nécessité de «suivre les divers degrés de l'autorité» administrative (C. d'É. 11 mars 1811, *Lasalle*), en 1825 il parle de respect nécessaire de «l'ordre des juridictions» (C. d'É. 17 août 1825, *Boyer*). Les

décisions ministérielles dans les matières contentieuses sont dénommées «jugements» (C. d'É. 18 mars 1816, *Gabriac*; 20 mars 1822, *Herneupont*); on mentionne la «juridiction du ministre» (C. d'É. 26 février 1823, *Mouton*), sa qualité pour statuer «en première instance» (C. d'É. 10 décembre 1817, *Riollet*; 20 décembre 1822, *Marchais*) et les recours au Conseil contre ses décisions contentieuses sont qualifiés d'«appels» (C. d'É. 30 janvier 1815, *Marguerit*; 2 juin 1819, *Dubigeon*). Et puisqu'il est de principe qu'il appartient aux ministres de régler les marchés de fournitures, liquider les dettes de l'État, prendre des arrêtés de débet, les mesures de cette nature sont censées des jugements, contre lesquels la partie intéressée, qui n'a pu faire valoir ses droits, doit d'abord former opposition, avant de se pourvoir au Conseil d'État (C. d'É. 26 février 1817, *Tabaret*; 28 juillet 1820, *Ternaux*).

Dans la formation de cette théorie du ministre-juge, la doctrine, au moins autant que la jurisprudence du Conseil, a une grande part de responsabilité. Sirey plus que tout autre, qui, dans les notes introductives des arrêts édités à compter de 1818, trouve un peu partout des manifestations de la justice ministérielle (v. Sirey, *Du Conseil d'État*, p. 485). A sa suite, tous les auteurs de la première moitié du siècle assimilent les décisions prises par les ministres en matière contentieuse à des jugements; les classent parmi les juges administratifs et leur attribuent une compétence juridictionnelle d'ampleur variée⁴.

S'il paraît donc acquis que la naissance du ministre-juge soit contemporaine de l'affaiblissement du Conseil d'État, quel lien de causalité unit les deux phénomènes? Depuis Maurice Hauriou, on l'impute à la

nouvelle position des ministres, qui tirent profit de leur promotion pour joindre à leur qualité d'administrateurs la dignité de juges (*Les éléments du contentieux*, p. 160). Une telle explication laisse sceptique, puisque, quel que soit le titre en vertu duquel ils arrêtent des décisions contentieuses, elles sont soumises à recours devant le Comité du contentieux. Quel intérêt alors pour eux d'être ou non reconnus pour des juges? Témoigne en revanche de l'autorité dont ils disposent la pratique, qui était déjà celle de Napoléon I^{er}, et qui consiste à soustraire au Comité du contentieux le règlement d'affaires qu'ils font régler définitivement sur leur rapport par ordonnance royale (v. Sirey, *Du Conseil d'État*, p. 482). Cette forme de «justice ministérielle», comme l'appelle Sirey, est une indubitable illustration de leur nouvelle puissance. Mais quant au reste, sans doute non.

Dira-t-on, alors, que la théorie du ministre-juge s'explique tout simplement par la survie des conceptions de la théorie juridique traditionnelle, qui accordait une essence juridictionnelle à toutes les décisions administratives exécutoires? Il est sûr que des analyses de cette eau ne sont pas ignorées par les juristes de la Restauration: l'ouvrage de Macarel sur les *Tribunaux administratifs* en est la preuve la plus notable. Mais cette même théorie restait bien connue sous l'Empire, comme le montrent les écrits d'Henri de Pansey (*De l'autorité judiciaire*, p. 102).

La question demeure donc ouverte des raisons pour lesquelles l'approche juridictionnelle du pouvoir administratif n'eut aucune incidence sur le droit positif napoléonien, alors qu'elle en a depuis l'avènement de Louis XVIII. La clef de cette énigme réside sans doute dans le nouveau rap-

port de force qui s'est établi entre ministres et Conseil d'État. Tous les auteurs du temps ont souligné la profondeur du fossé qui désormais sépare l'administration de la haute juridiction. Depuis que le Conseil a été supplanté par les ministres au sommet du système administratif, les activités de police et de gestion des services publics ne le regardent plus. Or, s'il est reconnu aux autorités administratives une parfaite autonomie, sur quel fondement asseoir le droit de contrôle qu'il entend exercer sur leurs décisions que l'on appelle désormais contentieuses, puisqu'elles sont elles aussi une même manifestation du pouvoir administratif?

Pour peu qu'on fasse des ministres en ce domaine des juges, toutes les difficultés s'évanouissent. Car nul ne peut contester que le Conseil d'État demeure dans une position analogue à celle des Cours d'appel ou de la Cour de cassation, comme le montrent ses fonctions à l'égard des arrêtés des Conseils de préfecture et en matière de conflits d'attribution. Assimilées à des jugements de première instance, les décisions contentieuses des ministres possédaient la qualité requise pour ressortir de la compétence de la juridiction administrative supérieure.

Qu'une telle explication ne soit pas purement fantaisiste, une page de Sirey en fait foi, où il retrace sur ce problème l'évolution de sa pensée. Dans un premier temps, rapporte-t-il, il a cru que, si le Conseil d'État n'envahissait pas le pouvoir administratif en recevant des pourvois formés contre les décisions contentieuses des ministres, c'est qu'il n'était pas à proprement parler juge de leurs opérations administratives, mais seulement «du mérite des droits froissés par l'administration». Puis, ajoute-t-il,

il a substitué à cette «théorie d'égard ou de convenance» celle qui assimile les décisions ministérielles au détriment des droits privés à des véritables décisions de justice (Sirey, *Du Conseil*, p. 239). Dans cette mesure, si jugements il y a, l'intervention du Conseil d'État devient naturelle.

Que la consécration d'une telle doctrine, entraînant la confusion des notions de contentieux et de juridiction, ne fût qu'un pis-aller, les bizarreries qu'à présentées la justice des ministres en témoignent très clairement. D'abord, voilà des autorités dont la qualité juridictionnelle est sujette à d'étranges éclipses. Juges, ils le sont dans les cas où un recours peut-être déféré au Conseil; mais juges, ils ne sont plus, quand ils statuent sur une question dont la connaissance ressortit aux conseils de préfecture ou aux tribunaux judiciaires (C. d'É. 23 juin 1824, *Carmagnac*). Car, s'il faut bien que, par leur entremise, l'administration arrête une position susceptible de faire l'objet d'un pourvoi; ce ne peut être au titre de juges. Sinon les ministres seraient soit tributaires en appel des Conseils de préfecture, ce qui serait administrativement inconvenant; soit ils transgressaient le principe de séparation des autorités, ce qui serait inconstitutionnel. Singulière justice que celle qui est reconnue ou niée selon la nature des litiges!

La situation faite au ministre dont le "jugement" a été déféré en "appel" au Conseil tranche encore avec ce qui est d'usage: consulté sur le pourvoi, il fait figure de partie à l'instance, ce qui ne saurait être admis s'il disposait d'une vraie juridiction de premier ressort. Les singularités les plus remarquables de cette pseudo-justice apparaissent enfin dans les modalités de son fonctionnement. D'une part, aucune

règle de procédure ne fut instituée avant la seconde moitié du Second Empire. D'autre part, les prétendus jugements ministériels ont une fragilité étonnante. Certes, les ministres ne peuvent revenir spontanément sur leurs décisions contentieuses. Mais sur réclamation d'une partie intéressée, il en va certainement.

Tous recours, en effet, contre une mesure ministérielle purement confirmative d'une précédente est irrecevable, s'il n'a pas été formé dans le délai requis depuis la première décision (C. d'É. 6 février 1822, *Fagodet*). Si donc la seconde décision modifie la première, la fin de non-recevoir n'est plus opposable. Mais alors que devient l'autorité de la chose jugée? Comment voire un juge dans une autorité habilitée à réformer elle-même sa propre sentence? Tout convainc donc que la théorie du ministre-juge n'est qu'une fiction, qu'en s'épaulant jurisprudence et doctrine ont imaginée, pour offrir une base juridique à l'examen par le Conseil d'État de décisions des ministres, en un temps où il a été tenu à l'écart d'activités sur lesquelles ils aspiraient à l'exclusivité.

Tout au long du régime orléaniste, et même jusqu'aux années Soixante, la théorie du ministre-juge s'imposa sans difficulté. La législation elle-même lui donna droit de cité, en qualifiant à l'occasion d'«appel» le recours ouvert contre l'une de ses décisions⁵.

Quand bien même, mieux accepté par l'opinion, le Conseil d'État recouvre quelque autorité, nul ne songe à écarter une doctrine née au temps de son extrême faiblesse, dans la mesure où elle n'entrave en

rien ses propres ambitions juridictionnelles. De même, le dualisme des actes administratifs établi au début de la Restauration n'est pas remis en cause. La jurisprudence ne l'abandonnera d'ailleurs définitivement que dans le courant des années 1900. Unanime, la doctrine de la Monarchie de Juillet enseigne qu'une matière est contentieuse⁶, dès que se manifeste un «droit privatif», un «droit privé», un «droit acquis», dont le respect s'impose aux pouvoirs publics, alors qu'elle relève de la pure administration, lorsqu'ils disposent d'une «faculté» ou d'un «droit discrétionnaire».

Ce dernier champ demeure incontestablement immense, puisque s'y inscrivent les règlements administratifs, les mesures de police, les actes de tutelle, les nominations et revocations de fonctionnaires, les mesures disciplinaires, les suspensions ou dissolutions des conseils administratifs électifs, les refus ou retraits d'autorisation de concession et bien d'autres actes encore. L'essor d'une législation libérale tend cependant à le restreindre quelque peu. Par exemple, la loi militaire du 19 mai 1834 a expressément reconnu la propriété des grades et énoncé les conditions de leur retrait ou de la mise en réforme. Depuis lors, par conséquent, les mesures de cette nature ont pris place parmi les matières contentieuses.

Mais là ne réside pas l'évolution essentielle. Elle est réalisée par la pénétration, discrète d'abord, avouée ensuite, de la haute juridiction administrative dans le domaine de la pure administration, où tout accès lui était antérieurement interdit. C'est la sanction de l'incompétence ou excès de pouvoir⁷ qui lui permet de s'y introduire par infraction. Dans la jurisprudence impériale, où la dichotomie des actes

administratifs n'existait pas, le vice d'incompétence était susceptible d'être sanctionné au même titre que toute irrégularité. Sa présence, toutefois, dans un acte administratif emportait l'application d'un régime procédural spécifique: le recours contentieux, dans cette seule hypothèse, s'il était dirigé contre une décision d'un préfet, pouvait être porté directement au Conseil d'État, sans qu'il faille préalablement saisir son supérieur. Cette particularité procédait de l'appréciation de l'exceptionnelle gravité de ce vice. «C'est un principe constant qu'il n'y a pas de plus grave défaut de pouvoir», lit-on dans l'arrêt Bertau du 4 juillet 1813, dont les termes reproduisent textuellement ceux de l'ancien droit. De ce fait, le Conseil s'estimait habilité à réprimer sans délai le désordre particulièrement scandaleux qu'introduisait la transgression des règles de compétence.

Au début de la Restauration, le Conseil continua à annuler pour excès de pouvoir des mesures administratives qui ne lésaient aucun droit (C. d'É. 6 septembre 1814, *Clerisseau*). Mais, à partir du moment où fut établie la dualité des actes administratifs, il n'est plus question de requérir l'annulation de ceux qui relevaient de l'administration pure, sur quelque moyen que ce soit. La jurisprudence consacra donc l'irrecevabilité des recours contentieux, en vue de statuer sur la compétence administrative des ministres (C. d'É. 11 août 1824, *Ville de Lyon*).

En revanche, s'il s'agit de décisions contentieuses, la recevabilité ne soulève plus de problème: le Conseil annule les actes d'autorités administratives, qui statuent incompétemment dans les affaires réservés aux tribunaux judiciaires ou aux Conseils de préfecture. Et, comme sous

l'Empire, un recours *omisso medio* est ouvert, sur ce moyen, contre les décisions des autorités secondaires. La doctrine est sans équivoque sur cette impuissance du juge de l'excès de pouvoir dans les matières purement administratives, alors qu'il retrouve ses droits si la matière est contentieuse (Sirey, *Du Conseil*, p. 256)⁸. Aussi affaibli fût-il, le Conseil conservait tous les titres pour exercer cette fonction de régulateur des compétences contentieuses. Juge des conflits d'attribution, il lui appartenait évidemment d'annuler les actes des fonctionnaires publics qui transgressaient les règles de répartition des litiges entre Administration et Justice. Et s'il réprimait les empiètements de compétence contentieuse interne, c'est qu'il était toujours le juge supérieur du contentieux administratif.

Dans le courant des années Vingt, le Conseil va faire montre de moins de scrupule⁹. Peut-on assigner une date précise à l'enclenchement de cette évolution? Certains l'ont dit (Sandevoir, *Études*, p. 261). Il semble plus probable qu'elle se produisit insensiblement. Dès 1821, des arrêtés préfectoraux, qui mettaient un moulin autorisé au chômage et prescrivaient des démolitions, sont ainsi annulés pour excès de pouvoir, motif pris de ce que les retraits d'autorisation ne peuvent émaner que du gouvernement après observation des formalités prescrites (C. d'É. 29 août 1821, *Martin*).

Un an plus tard, dans une espèce analogue, le Conseil opta pour une même solution (C. d'É. 14 août 1822, *de Widranges*). Puisque les propriétaires n'ont pas de droits acquis au maintien en l'état de leur moulin, on se trouvait pourtant, semblait-il dans une matière purement administrative. Quelques années plus tard, le doute

n'est plus permis: dans l'arrêt Landrin (C. d'É. 4 mai 1826) se trouve annulé pour incompétence un arrêté préfectoral d'alignement donné pour la construction d'un bâtiment, alors que, ressortissant à la petite voirie, l'acte dût être délivré par le maire. Or nul ne peut douter de ce que les alignements ne relèvent pas de la catégorie des décisions dites contentieuses.

Voilà donc la haute juridiction administrative qui s'enhardit à s'introduire dans un domaine qui lui était, il y a peu, complètement interdit. Et le biais utilisé pour contourner l'obstacle était offert par la présence d'un vice d'incompétence.

Que cette avancée du Conseil d'État ait été ou non parfaitement délibérée, il est sûr que la diffusion de la théorie de l'administrateur-juge l'a grandement facilitée. Car, si le ministre est un juge quand il statue sur un droit, tout administrateur ne l'est-il pas quand il arrête une décision exécutoire qui rejaillit sur la situation juridique d'un administré? Depuis la Révolution jusqu'à la Restauration, les témoignages sont nombreux qui illustrent la pérennité d'antiques conceptions de ce type. Stefano Mannoni, dans son ouvrage sur la centralisation française, rapporte des propos tenus sous la Constituante par les officiers municipaux de Puy, pour qui les alignements font partie des «fonctions judiciaires des communes» (*Une et indivisible*, I, p. 442).

Dans la même matière des alignements, un arrêt du 21 juillet 1811 (*Guibet*) dit des mesures préfectorales qu'elles «jugent et fixent le droit». Un autre de 1820, toujours en ce domaine, rappelle que la décision incombe aux maires, quand il s'agit de voies qui ne sont ni royales ni départementales, «sauf l'appel devant les préfets» (C. d'É. 11 février 1820, *Caron*). Un dernier, enfin,

rendu à propos d'une mesure d'un préfet, dans l'exercice de ses pouvoirs de police des cours d'eau non navigables, dit qu'«il statue en première instance» (C. d'É. 22 novembre 1826, *Serpette*).

En d'autres termes, la rémanence d'une analyse juridictionnelle des actes administratifs unilatéraux aboutissait à assimiler à des juges ceux de qui ils émanaient; et puisqu'il s'agissait de juges, le Conseil, en vertu de sa qualité de tribunal administratif suprême, était habilité à en connaître au titre de l'incompétence, sur le modèle de la Cour de cassation qui annulait les jugements de première instance entachés d'excès de pouvoir. On comprend à cette lumière que le Conseil n'a jugé utile de viser aucune loi pour fonder son pouvoir de censure d'actes qui, à proprement parler, ne violaient aucun droit.

Le développement de cette pratique devait susciter le raidissement de l'administration. On le vit bien dans les premières années de la Monarchie de Juillet, à l'occasion de l'affaire Dailly, où était en cause une décision ministérielle qui modifiait le tarif pour la conduite des malle-postes. Un recours pour excès de pouvoir ayant été formé contre elle, le ministre argua, pour établir son irrecevabilité, qu'il s'agissait simplement d'un «acte administratif». Le Conseil ne pouvait plus, dès lors, esquiver la question du fondement legal de son droit de contrôle du respect des règles de compétence.

Voilà pourquoi, pour la première fois dans ce domaine, fut visée la loi du 7-14 octobre 1790¹⁰. Aux termes de ce texte, lit-on dans l'arrêt du Conseil, «c'est à nous qu'il appartient de statuer sur des réclamations d'incompétence et d'excès de pouvoir à l'égard des autorités administratives» (C.

d'É. 22 mars 1833, *Dailly et autres*). S'il s'est cru autorisé à se prévaloir de cette loi pour s'introduire ouvertement dans le champ de la pure administration, où il ne s'était immiscé jusqu'alors que subrepticement, c'est qu'il avait recouvré une autorité mieux assurée aux côtés du chef de l'Etat.

Jusqu'à la chute du gouvernement de Louis-Philippe cependant, la pure administration ne relève que très partiellement du juge de l'excès du pouvoir. Ce n'est qu'au titre de l'incompétence – seul vice que mentionnait la loi d'octobre 1790 – à laquelle fut assimilé très tôt le vice de forme (C. d'É. 10 août 1828, *Rodier*), que le juge impose le respect des règles légales. Nulle question pour l'heure de tenir la violation de la loi du fond pour un excès de pouvoir réprimé en tant que tel. Certes, en matière contentieuse, si un droit est blessé que la loi protégeait, l'annulation de l'acte irrégulier s'impose. Dans le domaine de l'administration pure, en revanche, le juge ne s'aventure pas encore au-delà du contrôle de la légalité externe.

L'autonomie ministérielle, si ample sous le règne de Louis XIII, peut bien être ébréchée; elle demeure encore largement définie. Ce n'est que depuis les années Cinquante que la haute juridiction administrative devait franchir un nouveau cap, en sanctionnant l'administration non seulement quand elle porte atteinte à des droits garantis; non seulement encore lorsqu'elle transgresse les règles de compétence ou s'affranchit des formalités requises, mais aussi pour non respect de la légalité interne. La raison de cette nouvelle avancée est claire: dans la conjoncture propre au Second Empire, le Conseil d'État n'est pas loin d'avoir récupéré l'influence administrative dont il bénéficiait au temps de son créateur.

Bibliographie

- Blancpain (F.), *La formation historique de la théorie de l'acte administratif unilatéral*, Thèse de droit multigraphiée, Paris, 1979;
- Burdeau (François), *Histoire du droit administratif*, Paris, Puf, 1995;
- Chauveau (Adolphe), *Principes de compétence et de juridiction administratives*, Paris, Cotillon, Durand, 1841-1844;
- Chevallier (Jacques), *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, Paris, L.G.D.J., 1970;
- Cormenin (Louis-Marie de), *Droit administratif*, Paris, Pagnerre, Thorel, 1840⁵;
- *Questions de droit administratif*, Paris, Ridler, 1822
- Durand (Charles), *La procédure contentieuse devant le Conseil d'État de 1800 à 1814*, Aix-en-Provence, Annales de la Faculté de Droit, 1953;
- Foucart (Émile-Victor), *Éléments de droit public et administratif*, Paris, Marescq et Dujardin, 1855;
- Hauriou (Maurice), *Les éléments du contentieux*, «Revue de législation de Toulouse», 1907;
- Henrion de Pansey (P. P. N.), *De l'autorité judiciaire dans les gouvernements monarchiques*, Paris, De Cosse et Delamotte, 1810;
- Laferrière (Édouard), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Paris-Nancy, Berger-Levrault, 1887-1888, réédition de 1979;
- Laferrière (Firmin), *Cours de droit public et administratif*, Paris, Joudut, 1850³;
- Macarel (L.-A.), *Éléments de jurisprudence administrative*, Paris, Dondey-Dupré, 1818;
- Mannoni (Stefano), *Une et indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia*, Milano, Giuffrè, 1994;
- Portiez de l'Oise (Louis), *Cours de législation administrative dans l'ordre correspondant à l'harmonie du système social*, Paris, Sarnery, 1808;
- Sandevor (P.), *Études sur le recours de pleine juridiction*;
- Serrigny (Didier), *Traité de l'organisation de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative*, Paris, Joubert, 1865;
- Sirey (Jean-Baptiste), *Du Conseil d'État selon la Charte constitutionnelle, ou notions sur la justice ou l'ordre politique et administratif*, Paris, Agasse, 1818
- Vivien (Alexandre), *Études administratives*, Paris, Guillaumin, 1859³, I, p. 153;

¹ L'interprétation proposée par P. Sandevor, *Études sur le recours de pleine juridiction*, Paris, L.G.D.J., 1964, p. 223 s., est peu convaincante.

² citant un propos de Quien d'après le *Commentaire* du baron Loaré.

³ Voir dans le même sens L.-M. de Cormenin, *Droit administratif*, Paris, Pagnerre, Thorel, 1840⁵, p. 186 n. 1.

⁴ L.-M. Macarel, *Éléments*, cit., I, p. 32; *Des tribunaux administratifs*, cit., pp. 29, 35; E. V. Foucart, *Éléments de droit public et administratif*, II., p. 59; L.-M. de Cormenin, *Droit administratif*, cit., I, p. 178; A. Chauveau, *Principes de compétence et de juridiction administratives*, I, p. 364; F. Laferrière, *Cours de droit public et administratif*, II, p. 675; A. Vivien, *Études administratives*, I, p. 153.

⁵ Ainsi la loi relative à l'exécution

d'un traité avec Ha ti du 18 mai 1840.

⁶ Cette conception des "matières contentieuses" a pour conséquence que la doctrine est en plein désarroi quand elle affronte le vocabulaire juridique de l'Empire. Ainsi en est-il quand il lui faut expliquer la disposition de l'art. 40 du règlement du 22 juillet 1806, évoquant une «décision rendue en matière non contentieuse», et qui cependant atteint un particulier «dans ses droits ou sa propriété».

⁷ Originellement, l'incompétence se distingue de l'excès de pouvoir en ce que, dans le premier cas, il y a empiètement sur une autre juridiction, dans le second, émission d'un acte contraire au droit: v. C. d'É. 13 janvier 1813, *Beaufleury*.

⁸ L.-M. de Cormenin, *Questions de*

droit administratif, I, p. 291, présente le recours pour excès de pouvoir dans la même rubrique que les conflits d'attribution, faisant à ce propos du Conseil d'État le «vengeur des juridictions violées».

⁹ Auparavant non: P. Sandevor, *Études sur le recours de pleine juridiction*, cit., p. 255 s., a démontré que l'arrêt Egret-Thomassin du 18 novembre 1818 sanctionne l'incompétence du juge et non celle de l'administrateur.

¹⁰ Sur cette loi voir François Burdeau, *Le sens de l'expérience administrative de la Révolution*, in «Giornale di Storia costituzionale», 2, 2001, p. 39.

Patriottismo e impero in area britannica alla fine del '700: Smith, Burke e i conflitti di interessi*

GUIDO ABBATTISTA

1. Introduzione

Parlare di "patriottismo" in riferimento al linguaggio politico del Settecento britannico ed europeo significa evocare atteggiamenti e idee di segno diverso. Per gli scopi del presente intervento vorrei richiamarne solo tre, a cominciare da una accezione tutta locale e particolare, appartenente al vocabolario del conflitto politico-ideologico dell'Inghilterra dei primi sei-sette decenni del Settecento.

Va subito sottolineato come la lingua inglese non possieda il corrispondente di "patria" nelle lingue latina e neolatine, ma conosca alcuni suoi derivati come "patriot", "patriotism", "patriotic". Considerato che il vocabolo più immediatamente corrispondente a "patria" nella lingua inglese (e americana) è "country" dovremmo forse chiederci se questo possa aver contribuito ad una più stretta associazione in ambito anglo-americano tra l'idea di patria e non

tanto un'idea combattiva come quella di nazione, evocante aspetti di gloria, grandezza e onore, bandiera, quanto idee più nostalgiche, emozionali, tradizionaliste, ricche di reminiscenze classiche e di echi civici, come eredità, tradizione, patrimonio comune, comunità e quindi "bene generale": insomma, più interesse che potere. Ma, senza approfondire questo punto, vorrei ricordare innanzitutto come nei primi decenni del Settecento l'attributo di "patriota" stia ad indicare colui che assume il punto di vista e si rende interprete dell'interesse generale del paese e mette sistematicamente la sordina al proprio interesse di parte, economico o politico che sia.

Ben noto è il sarcasmo di uno spirito come Samuel Johnson, tanto poco osse-

* *Paper* presentato al seminario "Democrazia e tirannide. Politica e antipolitica in età moderna", Macerata, Laboratorio di Storia costituzionale "Antoine Barnave", 6-8 maggio 2002.

quiente verso i luoghi comuni del suo tempo da bollare il concetto di "patriotism" – in una sede prestigiosa e influente come il suo *Dictionary of the English Language* (II edizione, 1775) – come «the last refuge of the scoundrel», l'ultima spiaggia delle canaglie. Ciononostante, lo stesso Johnson, in uno scritto coevo (*The Patriot*, 1774) pure pieno di acredine verso la «howling violence of patriotick rage», dichiarerà in modo lapidario e stavolta senza alcuna ironia che

A patriot is he whose publick conduct is regulated by one single motive, the love of his country; who, as an agent in parliament, has, for himself, neither hope nor fear, neither kindness nor resentment, but refers every thing to the common interest.

"Patriottico" è perciò un'antitesi di fazioso e "patriottica" è una politica di retta difesa dell'integrità della tradizione. Più in particolare, poiché quella tradizione è intesa come una tradizione di diritti e libertà dei sudditi e delle istituzioni politiche – secondo l'espressione compendiosa di "English" o "British constitution" – il patriottismo fa tutt'uno con la difesa della costituzione e dei suoi contenuti di libertà, intesi come quelli meglio atti ad assicurare il bene generale del paese. L'associazione tra l'idea di "patriottismo" e quella di buon governo significa, in questo contesto, che un governo patriottico è quello che governa secondo la legge, in accordo con gli interessi generali della società, che produce armonia tra governanti e governati, che determina identità di interessi. Data la definizione di governo libero come quello al quale regole stabilite impediscono di favorire l'interesse di una singola parte – interesse della società o potere dello Stato

– ne segue immediatamente l'associazione tra "patriottismo" e libertà. È evidente la matrice repubblicana, o di umanesimo civile, di una accezione di "patriottismo" che serve a definire le forme della libertà, i compiti del governo, i criteri di condotta dei rappresentanti, i doveri di sudditi e cittadini, i limiti della politica e dell'azione di politici e ideologi e, naturalmente, i doveri del re. "Patriottico" è dunque un governo libero, l'azione rivolta a mantenerne il carattere, la condotta tendente a contrastare il perenne rischio che il perseguimento del bene generale sia impedito dall'insorgere di interessi faziosi, di parte o "sinistri", tanto più pericolosi se "costituiti" o "permanenti".

Salvo la sua declinazione in forme molto diverse a seconda delle contingenze del conflitto politico britannico e americano settecentesco e il suo prevalente collegamento con ideologie di opposizione, in questa accezione non c'è niente di particolarmente originale. Si tratta di un'accezione molto vicina a quella riscontrabile nell'articolo di de Jaucourt per l'*Encyclopédie*, nel trattatello dell'abate Coyer oppure nella voce "Patrie" del *Dictionnaire philosophique* di Voltaire, fatta salva un'insistenza forse più accentuata sulle idee di "bonheur", "bien-être", di "une sorte d'égalité", e, soprattutto in Voltaire, di disponibilità dei mezzi per perseguire il benessere individuale («un bon champ», «une maison bien tenue»). Anche qui è tuttavia chiara la connessione tra patria e libertà: libertà di possedere, libertà di godere, libertà sotto la protezione delle leggi, libertà dall'oppressione, libertà di esprimere opinioni e di partecipare alla determinazione dei fini comuni («je suis une partie du tout, une partie de la communauté, une partie de la

souveraineté: voilà ma patrie», dice Voltaire). Altrettanto chiara è l'affermazione che, per converso, non può esistere patria sotto l'oppressione, sotto il dispotismo, sotto il capriccio di un despota, dove per definizione l'interesse di uno solo violenta gli interessi di tutti gli altri.

Quanto finora detto non significa che in area anglofona siano assenti nel Settecento manifestazioni di patriottismo legate a idee di grandezza, di dispiego di virtù militari, di onore, di bellicismo, in epoca anteriore alla Rivoluzione francese e alle guerre napoleoniche (quando simili manifestazioni diventano correnti e si innestano, per esempio, su un rinnovato mito della monarchia). Tali manifestazioni ci sono, spesso compaiono in perfetta associazione con l'altra, precedente accezione di patriottismo e si ritrovano soprattutto in ambienti di opposizione antiministeriale. Per esempio è l'opposizione sedicente patriottica a invocare la guerra contro la Spagna nella crisi del 1739, è il ministro patriota per eccellenza, William Pitt il Vecchio, a umiliare la Francia e la Spagna nel 1759-61, è l'opposizione a gridare alla pace tradita nel 1762-63, è Edmund Burke ad esaltarsi nel 1769 in senso antifrancese per le imprese della East India Company, la «great [...] glorious Company»:

If we conquer, shall we not keep? You are plunged into Empire in the east. You have formed a great body of power, you must abide by the consequence. Europe will envy, the East will envy: I hope we shall remain an envied People [1769, W&S];

è Junius, in nome dell' "onore pubblico" a reclamare l'intervento contro la flotta spagnola per le Falkland nel 1771 (*Letters of Junius*, 1770, lettere XLII e XLIII), è l'op-

posizione a chiedere un trattamento meno favorevole per i Francesi del Québec nel 1774.

Tutto questo non rimanda però ad una forma di patriottismo proiettata verso una prospettiva di espansionismo territoriale, di militarismo conquistatore, di imperialismo: patriottismo significa sollecitudine per la difesa degli interessi commerciali e navali e anche dell'onore della bandiera, non volontà di conquista territoriale in area coloniale. Insomma, per usare le parole di J. M. Robertson, l'autore di *Patriotism and Empire* (London, 1899), «love of the country» non significa, come invece significherà prevalentemente in epoca vittoriana ed edoardiana, «love of more country», quando i critici radicali dell'imperialismo e del populismo imperialista tory (da John Bright e Richard Cobden a John M. Robertson e John Hobson) nella loro polemica identificheranno patriottismo con bellicismo, militarismo e capitalismo, contrapponendogli un'idea alternativa, ispirata dalla attenzione prioritaria per le forze del libero commercio o per il "social problem". È anzi evidente – ho avuto modo di soffermarmi su questo aspetto – l'esistenza in ambito anglofono di un preciso filone di pensiero di ispirazione "patriottica" che insiste sulle conseguenze nefaste dell'ingrandimento territoriale per la libertà e stabilisce un rapporto di immediata causalità tra ampliamento territoriale e perdita della libertà. Una testimonianza tra tutte, tratta dall'articolo "Législateur" dell'*Encyclopédie*:

un état ne peut s'étendre sans perdre de sa liberté, & qu'à mesure qu'il recule ses bornes, il faut qu'il cede une plus grande autorité à un plus petit nombre d'hommes, ou à un seul, jusqu'à ce qu'enfin devenu un grand empire, les lois, la

gloire & le bonheur des peuples aillent se perdre dans le despotisme. Un état où regne l'amour de la patrie craint ce malheur, le plus grand de tous, reste en paix & y laisse les autres.

Se "patriottismo" significa dunque particolare sensibilità critica verso una politica non rispondente agli interessi generali del paese e alla conservazione delle sue libertà, esso implica una speciale attenzione per tutti i fattori maggiormente suscettibili di alterare le condizioni della libertà in patria: tra questi un ruolo particolare è assegnato all'impero, al governo dei possedimenti oltremare, siano questi le colonie americane (che infatti offriranno un esempio tipico di come il governo di un impero, in quanto terreno di sperimentazione di politiche liberticide, possa mettere a repentaglio anche le libertà costituzionali interne) oppure gli insediamenti della Compagnia inglese delle Indie orientali in India. Del resto, una lunga tradizione interpretativa risalente a Sallustio e Cicerone e ben viva nella cultura inglese tra fine Seicento e Settecento tende a sottolineare la deriva liberticida che le istituzioni repubblicane di Roma conoscono a seguito dell'espansionismo militare e alla formazione dell'impero e a collegare la decadenza dell'impero romano alla corruzione della morale e della politica causate al centro stesso dell'impero dall'eccessivo ampliamento territoriale e dalle storture prodotte dal governo delle lontane province.

È proprio con riferimento alla posizione inglese in India – divenuta dopo il 1764 una realtà importante, con l'assunzione di dirette responsabilità politico-amministrative da parte di una compagnia mercantile privilegiata, la East India Company – che è possibile individuare una linea di pensiero tendente a trattare i problemi di

governo imperiale mediante insiemi concettuali che rimandano ad aspetti fondamentali di un'ideologia patriottica e a sviluppare così una forma di quello che, con riferimento agli anni '70-'80, ho chiamato "patriottismo imperiale": una forma di patriottismo evidentemente diverso in modo radicale da quello – bellicista, espansionista, razzista – verso cui si sarebbe esercitato il vigore critico degli antimperialisti vittoriani. Ritengo che questa linea di pensiero, che pure emerge da una ricca pubblicistica minore, trovi i suoi massimi rappresentanti in Adam Smith e in Edmund Burke. E sostengo che l'idea che li accomuna sia che l'impero indiano, così come esso esiste negli anni '70-'80, presenta in forme peculiari, esasperate e permanenti quel caso di conflitto di interessi che dal punto di vista patriottico costituisce il male politico supremo; che dunque l'impero costituisca un terreno specifico di applicazione di criteri analitici e valutazioni di segno "patriottico"; e infine che, soprattutto in Burke, quel male sia ritenuto supremo poiché tale non solo da contravvenire i doveri di qualsiasi governo, ma anche da minacciare gravemente le forme e i modi della politica, del governo e della costituzione nella madrepatria.

2. *Adam Smith*

[...] il n'y a plus de patriotisme parmi ceux qui la [la Compagnia] conduisent en Angleterre ou dans l'Inde.

Questa frase proviene da un testo importante e ben noto a Smith (che lo possedé nella sua biblioteca e il cui utilizzo traspa-

re dalle pagine della *Wealth of Nations*): le *Considerations on India Affairs, particularly respecting the Present State of Bengal and its Dependencies* di William Bolts, apparse a Londra tra il 1772 e il 1775 (cito dalla traduzione francese di Jean-Nicolas Dêmeunier, *État civil, politique et commerçant du Bengal, ou Histoire des conquêtes et de l'administration de la Compagnie Angloise dans ce Pays; pour servir de suite à l'Histoire Philosophique et Politique*). Scritto non isolato, nel denunciare i gravi problemi inerenti al governo indiano della EIC, e di cui un importante precedente era stato un anonimo opuscolo, dal titolo un po' sibillino, *The True Alarm*, pubblicato nel 1770 dall'editore di opposizione John Almon. L'importanza di questi interventi consiste nel fatto di aver per primi impostato i termini del dibattito e nell'aver certamente fornito a un autore come Smith la traccia delle proprie riflessioni. Lo scritto di Bolts, per esempio, già contiene una serie di ulteriori formulazioni che chiariscono il senso della citazione che ne abbiamo tratto.

Tre i punti fondamentali: l'esistenza di un primo insanabile conflitto di interessi tra la EIC come compagnia commerciante e la EIC come governante:

Les différents intérêts de la Compagnie comme souveraine du Bengale et comme faisant en même temps tout le commerce de ce pays, sont directement opposés les uns aux autres et se détruisent mutuellement;

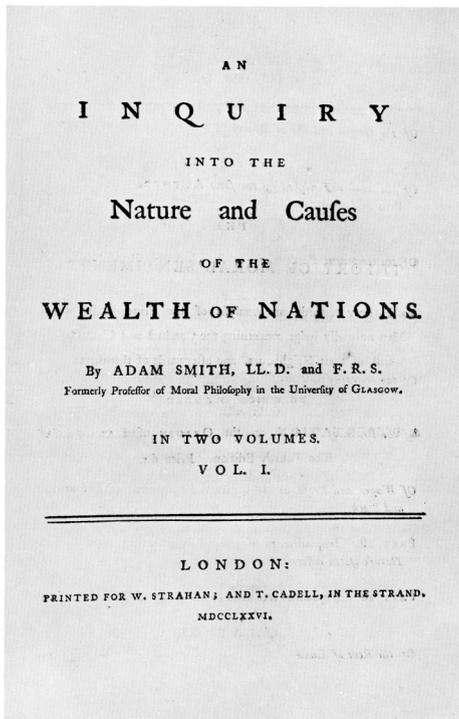
l'esistenza di un secondo conflitto di interessi tra l'interesse immediato della EIC e l'interesse commerciale della nazione («elle ne pense plus aux intérêts du commerce de la nation»); e, infine, l'impossibilità che sotto il suo governo fosse raggiunto lo scopo essenziale di qualsiasi governo: la difesa

degli interessi dei sudditi indiani, che dovevano essere considerati parte del medesimo corpo politico al quale appartenevano i sudditi inglesi e quindi aventi diritto al medesimo tipo di protezione:

Il est temps que l'Angleterre pense aux intérêts de ses sujets du Bengale. Malgré tout ce qu'on a dit ou écrit sur les affaires de l'Inde, elle semble les avoir négligées, comme si les habitants de ce pays, pour être éloignés, n'en étaient pas moins membres du même corps politique, ou qu'ils ne méritassent pas les soins de la métropole. Puisqu'ils remplissent envers le gouvernement tous les devoirs de sujets, ils ont droit à sa protection.

Non diverse, sempre nel 1772, sono le opinioni formulate dall'economista James Steuart. Nel suo scritto *The Principles of Money applied to the Present State of the Coin of Bengal* (London, 1772) campeggiano due temi che sia Smith sia Burke riprenderanno: cura per il benessere dei governati indiani e responsabilità della Compagnia come titolare di compiti di governo.

Nelle pagine della *Wealth of Nations* (IV, vii e V, iii; la paginazione si riferisce alla tr. it., Roma, 1995) Smith riprende estesamente questi temi, svolgendo una accurata analisi della situazione dell'impero indiano tendente ad evidenziare tutte le forme di radicale conflitto di interessi che vi regnano, trasformando il governo dell'impero in un governo oppressivo e distruttivo, incapace di realizzare i veri scopi di qualsiasi autorità di governo, ossia il benessere dei governati. Almeno cinque sono le forme di conflitto di interessi che, secondo Smith, conferiscono al governo anglo-indiano il suo carattere antipatriottico. La prima è quella tra la Compagnia e la nazione inglese e che deriva dal monopolio commerciale della Compagnia: si tratta di una sorta di tassa a carico del pubblico e di uno



Prima edizione della Ricchezza delle nazioni, 1776

strumento che impedisce quella coincidenza tra interesse privato e interesse della generalità realizzabile solo in condizioni di perfetta libertà. La seconda è quella tra la Compagnia monopolistica e l'interesse economico della società indiana, con le pesanti interferenze esercitate dalla prima sull'economia locale allo scopo di massimizzare i profitti. La terza è quella derivante dall'inconciliabilità del ruolo mercantile con il ruolo di governo: interesse, oltre che dovere, del governante sarebbe di massimizzare il benessere dei sudditi; interesse privato della Compagnia quale agente commerciale monopolistico è invece di massimizzare i propri profitti immediati:

As sovereigns, their interest is exactly the same

with that of the country which they govern. As merchants their interest is directly opposite to that interest.

[*Wealth of Nations*, IV, VII, pt. III, pp. 531-532]

Il quarto tipo di conflitto di interessi è quello dato dal personale coinvolgimento dei dipendenti della Compagnia aventi funzioni di governo in attività commerciali private: una situazione che si traduce nel sistematico pervertimento delle prime a favore delle seconde:

They will employ the whole authority of government, and pervert the administration of justice, in order to harass and ruin those who interfere with them in any branch of commerce, which by means of agents, either concealed, or at least not publicly avowed, they may choose to carry on.

[*Wealth of Nations*, p. 534]

Infine, una quinta forma di conflitto di interessi è data dall'assenza di motivazioni affinché i dipendenti della Compagnia possano sviluppare un interesse diretto a bene operare in India a favore sia della società locale sia della Compagnia stessa:

the real interest of the servants is by no means the same with that of the country [...] It is a very singular government in which every member of the administration wishes to get out of the country, and consequently to have done with the government as soon as he can, and to whose interest, the day after he has left it and carried his whole fortune with him, it is perfectly indifferent though the whole country was swallowed up by an earthquake.

[*Wealth of Nations*, IV, VIII, p. 534]

Tale incompatibilità e conflittualità di interessi riguarda secondo Smith non solo i dipendenti della Compagnia in India, ma anche l'operato degli azionisti in Inghilterra, nemmeno per i quali egli riscontra l'esistenza di motivazioni atte a produrre la

necessaria armonia di interessi tra governo dell'impero e società indiana, ossia «to render those courts, in any respect, fit to govern, or even to share in the government of a great empire». È dunque l'intero sistema di potere della East India Company in India a mostrarsi strutturalmente – “naturally”, nel testo di Smith – carente sotto il profilo dei compiti fondamentali spettanti a chi detiene l'autorità di governo e degli imperativi “patriottici” che dovrebbero ispirarne l'azione:

I mean not [...] by anything which I have here said, to throw any odious imputation upon the general character of the servants of the East India Company, and much less upon that of any particular persons. It is the system of government, the situation in which they are placed, that I mean to censure, not the character of those who have acted in it.

[*Wealth of Nations*, IV, VIII, p. 535]

La permanenza degli Inglesi in India, l'impero indiano debbono evidentemente subire modifiche profonde, tali da assicurare loro un carattere “patriottico”, ossia pienamente conforme e compatibile con l'interesse reale del paese governato. Pur senza entrare nel dettaglio di proposte riformatrici, Smith adotta chiaramente una strategia tendente a dimostrare il difetto di “patriottismo” congenito nell'impero indiano della East India Company. Non è questione di abbandonare l'India, di rinunciare al ruolo imperiale conseguito, ma di adottare una forma di governo rispondente ai compiti essenziali di ogni governo libero e sollecito dell'interesse generale. Tale scopo secondo Smith, che giudica insufficienti le misure di riforma del 1773, può essere conseguito privando la Compagnia di qualsiasi responsabilità di governo e di qualsiasi monopolio commer-

ciale (V, I, p. 619). Da una parte, dunque, libertà commerciale per “tutti i sudditi dello Stato” e dall'altra diretta assunzione di responsabilità di governo da parte dello Stato.

Le pagine sull'India, così come quelle sulle colonie nordamericane, insieme ai meno frequenti passaggi sull'Irlanda, rivelano in Smith non il semplice apologeta del libero commercio, ma il riformatore imperiale. Le sue pagine si preoccupano di individuare le condizioni necessarie della *persistenza* dell'impero, non i presupposti della sua liquidazione. Quello di Smith non è affatto un auspicio di liberazione dall'inutile fardello dell'impero, ma una richiesta di introduzione di principi autenticamente e coerentemente imperiali – unione nel caso americano e irlandese, separazione netta tra commercio e governo in quello indiano – capaci di tradurre in realtà di fatto quello che per Smith non è stato che un «progetto di un impero» (*Wealth of Nations*, V, III, p. 771). Un inganno, una realizzazione incompiuta, una realtà immaginaria, una costruzione incoerente con la quale i governanti della Gran Bretagna hanno illuso i propri sudditi. In luogo di questa realtà immaginaria, Smith intravede in una autentica, rifondata e rafforzata struttura imperiale l'entità capace di armonizzare le parti – India, Irlanda, colonie nordamericane, per quanto inevitabile ritenga ormai la separazione di queste ultime – di quello che egli percepisce come un tutto unico. L'impero è dunque il vero motore di unione, di fine della faziosità, di possibile affermazione di un governo capace di realizzare il bene generale: in una parola, di patriottismo.

3. *Burke*

Anche le riflessioni di Burke sul governo dell'impero britannico in India risentono di un'ispirazione patriottica ed elaborano un'idea del governo imperiale in cui al conflitto di interessi sia sostituita una completa armonia di interessi tra governanti e governati.

Questa visione del problema imperiale prende corpo con riferimento alle discussioni sull'India all'inizio degli anni '80, ma era già emersa in occasione delle controversie americane alla metà degli anni '70. In questa occasione, in sostanza, Burke aveva invocato l'idea di un governo dell'impero rispettoso anche nei confronti dei sudditi americani dei medesimi diritti e libertà per i quali gli Inglesi avevano da sempre lottato e che erano stati consacrati dalla rivoluzione gloriosa. Un governo dell'impero di vedute patriottiche, ossia autenticamente sollecito del bene dei sudditi, non avrebbe dovuto mancare di riconoscere a questi ultimi i propri diritti e libertà, nella fattispecie attraverso forme diverse di concessioni a seconda delle fasi della controversia: ritiro della pretesa di tassare le colonie, concessione a queste ultime del diritto di autotassarsi, riconoscimento al Congresso del diritto di legiferare per le colonie. La natura patriottica delle sue posizioni nella controversia americana è rafforzata dal convincimento che in gioco vi siano non solo i diritti degli Americani, ma soprattutto quelli degli Inglesi. L'oppressione dell'America è ai suoi occhi il sintomo di un potere oppressivo che sta guadagnando terreno in madrepatria, dell'accrescimento del potere della Corona, del rafforzamento del "court system"; e le leggi coercitive del 1774, per esempio, gli

appaiono la dimostrazione delle tendenze liberticide del governo. Difendere la causa americana, affermare i diritti americani, invocare il buon governo, il governo della legge entro l'impero significa dunque salvaguardare la libertà all'interno di tutto l'impero e in special modo nel suo centro.

Il caso indiano, che prende corpo dall'inizio degli anni '70, ma che registra sostanziali mutamenti di vedute da parte di Burke nei primi anni '80, non è diverso nella sostanza, ma solo nelle forme esteriori e nel carattere dei suoi protagonisti. A proposito dell'impero britannico in India, caratterizzato com'è noto dalla presenza della East India Company quale depositaria dell'autorità di governo e di amministrazione nei territori indiani passati sotto controllo inglese dopo il 1764, secondo Burke ci si trova di fronte ad una situazione in cui un interesse sinistro e insufficientemente controllato – quello di una privata compagnia di mercanti – prevarica sistematicamente i diritti dei sudditi indiani, governando questi ultimi in modo dispotico e senza riguardo ai loro veri interessi.

In effect, Sir, every legal regular authority in matters of revenue, of political administration, of criminal law, of civil law, in many of the most essential parts of military discipline, is laid level with the ground; and an oppressive, irregular, capricious, unsteady, rapacious, and peculating despotism, with a direct disavowal of obedience to any authority at home, and without any fixed maxim, principle, or rule of proceeding, to guide them in India, is at present the state of your charter-government over great kingdoms.

Insomma: un governo tipicamente non patriottico, in quanto incapace di realizzare l'interesse generale dei governati e, anzi, interamente votato a massimizzare i profitti privati dei suoi membri. Una situazione

di «brigandage uni avec l'autorité», per usare l'espressione con cui Coyer aveva caratterizzato la natura di un governo dispotico, privo di ispirazione e di finalità patriottiche. È una simile situazione che spinge Burke ad invocare forme di controllo e di responsabilizzazione del governo inglese in India, sottraendolo di fatto alla Compagnia – per sua natura incapace di realizzare altro interesse che il suo privato – ed affidandolo ad organismi statali, controllati dal Parlamento e non dall'esecutivo.

Gli interventi burkiani in materia sono notoriamente rappresentati dai materiali della sua attività parlamentare e possono dividersi sommariamente in due categorie: i contributi alle indagini della commissione parlamentare del 1781-1783, insieme al progetto di riforma del 1783 e agli interventi parlamentari a suo sostegno; e i grandi discorsi finalizzati all'*impeachment* di Warren Hastings negli anni a partire dal 1786. Dall'insieme di questi interventi emerge con chiarezza l'esistenza di una filosofia politica imperiale di segno patriottico per un duplice motivo. Il primo consiste nel fatto che al centro delle preoccupazioni burkiane si trova la difesa dei diritti dei sudditi indiani. Questi ultimi debbono sottostare a un governo capace di assicurarne felicità e benessere e di realizzare l'armonia di interessi tra governanti e governati che costituisce l'essenza di un governo libero. Il secondo consiste nella netta percezione dell'esistenza di gravissimi rischi per la conservazione delle libertà inglesi derivanti dall'impero indiano (così come da un governo liberticida delle colonie nordamericane:

Armies first victorious over Englishmen, in a conflict for English constitutional rights and pri-



Edmond Burke

vileges, and afterwards habituated (though in America) to keep an English people in a state of abject subjection, would prove fatal in the end to the liberties of England itself.

[cit. in H. Laski, *Political Thought in England. Locke to Bentham*, pp. 228-229]

Tali rischi dipendono da due ordini di fattori: l'azione corruttrice sulla società e sulle forme politiche della madrepatria esercitata dai predatori dell'India (i dipendenti della Compagnia che riportano in patria smisurate ricchezze capaci di corrompere la politica e i costumi); la possibilità di uno smisurato accrescimento dell'influenza dell'esecutivo e della Corona attraverso i nuovi poteri di governo dell'impero (dove l'opposizione al progetto di riforma di Pitt il Giovane del 1784). Se duplice è dunque la minaccia della libertà, se duplice è la possibilità che interessi sinistri (quelli della lobby dei «returned ser-

vants» e quelli del governo o della Corona) sviino il governo dalle sue finalità patriottiche, ossia di difesa del bene generale, per Burke è necessaria un'opera di moralizzazione e soprattutto di riforma. Colpire le malversazioni, le rapine e le oppressioni da parte dei dipendenti della Compagnia è un dovere patriottico almeno quanto riformare il governo dell'impero nel senso della responsabilizzazione e del consolidamento dei diritti, delle libertà e degli interessi dei governati. Di qui l'idea di una «magna charta of Hindostan» (Burke, *Speech on Fox's India Bill*, dicembre 1783, pp. 292-293).

Non meno categorica e stringente l'analisi che Burke conduce circa la natura delle relazioni commerciali tra Gran Bretagna, o meglio East India Company, e India: una analisi che ripropone concetti già ben presenti in Smith e che sarebbero divenuti elementi centrali di ogni susseguente discussione sugli effetti economici dell'imperialismo. Anche a questo proposito esiste per Burke un insanabile e fondamentale conflitto di interessi tra Compagnia (i suoi dipendenti) e province affidate al suo governo, tale da rendere indispensabile che il pubblico inglese venga istruito sugli

evils which arose from a system of sacrificing the Being of that country to the advantage of this.

[Ninth Report, 1783, 252]

Il finanziamento del commercio mediante le entrate dell'imposta fondiaria comportano una costante sottrazione di risorse, un «drain of wealth», un «annual plunder» ai danni dell'India; l'imposizione di prezzi ai produttori e commercianti indiani altera le condizioni di svolgimento dei traffici e danneggia gravemente tanto gli interessi locali quanto quelli della Com-

pagnia e del pubblico degli acquirenti inglesi in generale. Autorità politica e commercio: in entrambe le sfere il governo dell'impero indiano appare gravemente carente:

no trace of equitable government is found in their politicks; not one trace of commercial principle in their mercantile dealing

[Fox India Bill, W&S, V, 432]

Anche per Burke, come già per Smith, di fronte al carattere «regolare, permanente e sistematico» degli abusi commessi dalla Compagnia, di fronte al fatto che il «government of the East India Company is absolutely incorrigible», l'anomalia del «mercantile sovereign» deve cessare.

Non fa parte degli scopi di questo intervento accertare se le soluzioni pratiche proposte da Burke fossero all'altezza di una diagnosi tanto severa dei mali affliggenti l'impero indiano, bensì solo sottolineare la presenza di un linguaggio e di ideali riconducibili al concetto di patriottismo. Sono elementi di questo genere ad ispirare l'analisi burkiana dei problemi dell'impero, alimentando una filosofia politica imperiale che mi pare possibile definire di ispirazione patriottica. E questo nel senso non certo dell'esaltazione dell'espansione, della conquista, dell'ingrandimento territoriale, della gloria e della grandezza della Gran Bretagna, bensì dell'invocazione del buon governo, dell'estinzione dei conflitti di interessi e del perseguimento di un interesse generale dell'impero. E su questo piano la prossimità ideale di Burke e Smith, in quanto pensatori e riformatori dell'impero, e la loro comune dipendenza dalla pubblicistica di cui William Bolts è uno dei maggiori rappresentanti, mi pare del tutto dimostrata.

Abbattista

Bibliografia

- Burke (Edmund), *The Writings and Speeches of Edmund Burke*. General Editor Paul Langford. Vol. V, *India: Madras and Bengal, 1774-1785*, ed. by P. J. Marshall, Oxford, Clarendon Press, 1981 (=W & S, V).
- *On Empire, Liberty and Reform. Speeches and Letters*, ed. by David Bromwich, New Haven and London, Yale University Press, 2000;
- Démeunier (Jean-Nicolas), *État civil, politique et commerçant du Bengal, ou Histoire des conquêtes et de l'administration de la Compagnie Angloise dans ce Pays; pour servir de suite à l'Histoire Philosophique et Politique*, La Haye, Gosse fils, 1775, 2 tomes en 1 vol. in-8°, riedizione ottocentesca con il titolo *Histoire des conquêtes et de l'administration de la Compagnie Anglaise au Bengale, par William Bolts*, Paris, 1858;
- Laski (H.), *Political Thought in England. Locke to Bentham*, 1920, repr. Greenwood Press, 1977.
- Smith (Adam), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. General Editors R. H. Campbell and A. S. Skinner (*The Glasgow Edition of the Works and Correspondence of Adam Smith*), repr. Liberty Classics, Indianapolis, 1981, 2 voll., tr. it. Roma, 1995.

La scienza come antipolitica*

REGINA POZZI

Si potrebbe cominciare ricordando la ben nota frase che apre le *Origines de la France contemporaine*:

Nel 1849, – scrive Taine – compiuti i ventun anni e diventato elettore, ero in grave imbarazzo; dovevo infatti eleggere quindici o venti deputati e, per di più, secondo l'uso francese, dovevo non solo scegliere degli uomini, ma anche optare tra diverse teorie. Mi si proponeva di essere monarchico o repubblicano, democratico o conservatore, socialista o bonapartista [...] Dopo aver ascoltato le diverse dottrine, doveti riconoscere che nella mia testa c'era sicuramente una lacuna. Motivi che erano validi per altri non lo erano per me; non riuscivo a capire come in politica ci si potesse decidere sulla base delle proprie preferenze.

[Taine, *Le origini della Francia contemporanea*, p. 45]

A distanza di un quarto di secolo – siamo nel 1875 – Taine riprende qui l'argomento che negli anni della Seconda Repubblica, in una lettera all'amico Prévost-Paradol, aveva già avanzato a sostegno del proprio agnosticismo: che in politica le scelte

dovessero essere fatte secondo conoscenza, dovessero cioè risultare da un'indagine scientificamente condotta, e non dai gusti e dalle passioni (cfr. Taine, *Sa vie et sa correspondance*, I, pp. 83 s.)¹. Argomento che, si può anche ricordare, è stato irriso in una nota pagina da Benedetto Croce, per il quale è scontato che la politica appartenga alla sfera dell'azione e non dell'attività intellettuale, e che così commenta:

come a dire: prender moglie secondo conoscenza, rifuggendo dalle inclinazioni e preferenze: che non è certo un modo di risolversi mai a prender moglie

[Croce, *La storia come pensiero e come azione*, p. 190].

Perché prendere le mosse da Taine e da quel breviario di politica "scientista" che sono le sue *Origines de la France contemporaine*

* Paper presentato al seminario "Democrazia e tirannide. Politica e antipolitica in età moderna", Macerata, Laboratorio di Storia costituzionale "Antoine Barnave", 6-8 maggio 2002.

raîne? Perché con questo testo, a mio parere, giunge a compimento una particolare declinazione del discorso antipolitico che corre lungo tutto il secolo diciannovesimo, nella quale si oppongono conoscenza scientifica e attività politica. È tuttavia necessario essere più precisi, in quanto le considerazioni con cui spesso il discorso si presenta rischiano di occultarne la sostanza. Il punto in questione non è che l'ampliamento dello spazio politico proprio della democrazia debba accompagnarsi a - e sostenersi su - una pedagogia che renda consapevole la partecipazione: tema caro al pensiero democratico del secolo, del quale costituisce anzi uno dei punti cardinali. Il paradigma scienziata - lo chiamerò così - mira piuttosto a svalutare come irrazionale l'atto stesso della partecipazione, contrappo-ndogli una superiore consapevolezza che solo la padronanza della scienza conferisce. Ed assume pertanto - è questo il mio assunto -, quali che ne siano le specificazioni, un preciso rilievo antidemocratico.

Non è un caso che l'atto di nascita del paradigma si situi nell'ambito della crisi aperta dalla Rivoluzione francese e che, più specificamente, a dargli forma sia la convinzione che ha animato tanti dei protagonisti che tale crisi fosse necessario chiudere. Se si volesse indicare una data, si dovrebbe risalire al 1803, e a quell'opera, apparentemente eccentrica, che sono le *Lettres d'un habitant de Genève à ses contemporains* del conte di Saint-Simon. Si ricorderà che in tale opera le speranze di terminare la rivoluzione sono affidate al lancio di una sottoscrizione annuale, il cui ricavato consentirà di costituire un Consiglio mondiale di *savants*; e che sarà questo Consiglio, mediante le sue scoperte, ad illuminare e dirigere i governanti, a far cessare i

conflitti e a guidare l'umanità verso un avvenire di progresso.

Se è vero, come ha sostenuto Manuel, che nel suo impianto generale, per l'idea degli immensi benefici sociali che potranno venire dalla cooperazione scientifica internazionale, le *Lettres* risentono dell'utopia di Condorcet, quale la si ritrova nell'*Esquisse* e più ancora nel commento alla *Nuova Atlantide* di Bacone (cfr. Manuel, *I profeti di Parigi*, pp. 96, 155), è però altrettanto vero che in Saint-Simon compare un'idea che era assente nel suo predecessore. Ossia che il nuovo potere spirituale impersonato dalla scienza sia superiore al potere temporale e che esso soltanto possa svolgere quella funzione di guida che è preclusa ormai alla politica, intesa come pura gestione delle cose.

È questa un'idea che farà molta strada e che verrà sviluppata soprattutto da Auguste Comte, segretario di Saint-Simon a cavallo degli anni Venti². I rapporti di collaborazione e di scambio intellettuale tra i due sono allora così fitti che non è agevole riconoscere la parte di ciascuno nell'elaborazione della dottrina che va sotto il nome di sansimonismo³ (prima che intervenga a darle la sua veste definitiva l'ulteriore apporto della scuola sansimoniana).

Sul tema specifico che qui interessa non v'è dubbio tuttavia che, se è loro comune la constatazione del fallimento della politica, incapace com'essa appare di ricostruire sulle rovine del mondo che ha abbattuto, le soluzioni proposte divergono. Saint-Simon, nella sua nuova fase industrialista, sembra propenso a declinare il paradigma dell'antipolitica in versione tecnocratica, e a subordinare sempre più il ruolo degli scienziati a quello degli *industriels* nella direzione ordinata e progressiva della

società, funzione con cui intende soppiantare le agitazioni della politica (l'amministrazione delle cose, egli dice, che si sostituisce al governo degli uomini).

Tale è, almeno, il quadro che emerge dalla celebre provocazione con cui nell'*Organisateur* il conte ipotizza quali diversi effetti – che sarebbero irrilevanti nel primo caso, disastrosi nel secondo – avrebbe per il paese la scomparsa repentina della sua classe politica (Corte, nobili, ministri, funzionari) oppure della sua *élite* di produttori. E in questa nuova *élite*, se non mancano gli scienziati e gli artisti, ben maggior rilievo assumono i banchieri, gli imprenditori, i tecnici. Ancor più sintomatico è che una figura chiave dell'assetto futuro diventa per lui quella dell'ingegnere, che, come ancora ha osservato Manuel, coniuga in sé le caratteristiche dello scienziato, del tecnico e dell'amministratore (Manuel, *I profeti di Parigi*, p. 162).

Se insisto su questo punto, è perché è con Saint-Simon, e proprio a partire da questi testi, che il discorso dell'antipolitica ha conosciuto un'importante torsione, prendendo una direzione, quella tecnocratica, pure destinata a una lunga strada.

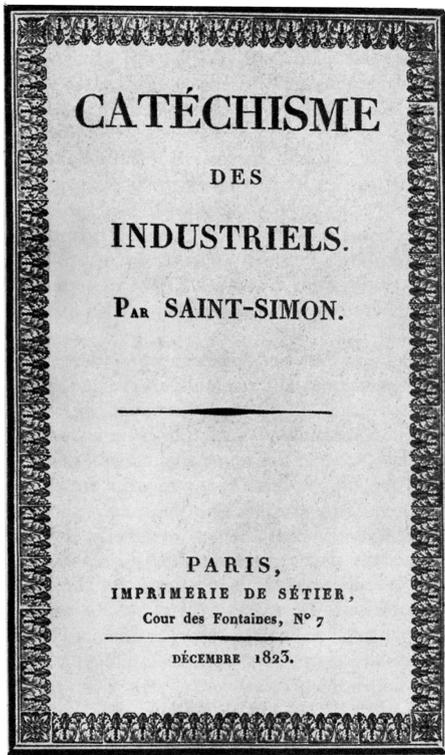
È invece Comte, fondatore del positivismo, a formulare compiutamente il paradigma scienziato: ed egli lo fa a partire da problemi e esponendo un complesso di argomentazioni che definiscono dal principio lo spazio discorsivo in cui tale paradigma si colloca. Giacché – Comte afferma – se la società è malata, ed appare incapace di uscire dalla crisi che la travaglia, è perché i principi che presiedono alla sua organizzazione risultano del tutto vaghi; e se ciò avviene, è perché la scienza che se ne dovrebbe occupare è ancora nello stadio metafisico.

Sempre per questo può anche apparire logico all'opinione comune che tali principi siano ritenuti pertinenti al campo delle preferenze, o della libera scelta: eppure, potrebbe mai darsi qualcosa di più erroneo dal punto di vista filosofico?

Perché non si proclama che i Francesi che pagano mille franchi di contribuzione diretta sono atti a fare delle scoperte in chimica, mentre si stabilisce in fondo un principio assolutamente analogo per la politica, che è tuttavia ben altrimenti difficile e ben altrimenti importante della chimica? Perché? Perché le condizioni di capacità necessarie per occuparsi di chimica sono chiare, e quelle relative alla politica non lo sono. E a cosa è dovuta questa differenza? al fatto che la chimica è oggi una scienza positiva, mentre la politica è ancora soltanto una dottrina congetturale, che non merita il nome di scienza. [*Œuvres de Claude-Henri de Saint-Simon*, III, pp. 16-17]

La frase appena citata si legge nella prefazione del 1821 alla pubblicazione sansimoniana *Du système industriel*. Ma non v'è dubbio che l'autore ne sia Comte, perché stesso concetto, e quasi stesse parole, tornano in un'altra ben più famosa pagina, spesso ricordata, del *Prospectus des travaux nécessaires pour réorganiser la société*: uno scritto che, apparso nel 1822 come fascicolo della stessa pubblicazione, è stato da Comte ripubblicato col proprio nome nel 1824 (e da lui considerato come il testo fondamentale della sua dottrina)⁴.

È alla costituzione su basi positive della scienza del sociale che Comte si dedica, tra il 1830 e il 1842, nel *Cours de philosophie positive*, attribuendo alla realizzazione del suo progetto scientifico un senso eminentemente politico. "Fisica sociale", egli chiama per il momento tale scienza, fino a che nel 1839, nella quarantasettesima lezione



Frontespizio del *Catéchisme des industriels*

del *Cours*, conierà per definirla il neologismo di "sociologia". Il termine, come sappiamo, ha dinanzi a sé un lungo avvenire: ma non va dimenticato che, prima di designare una specifica scienza umana, con un ambito e strumenti analitici propri, esso è stato applicato a una scienza della società, concepita come scienza totalizzante, capace cioè non solo di sintetizzare i dati parziali delle altre forme di conoscenza, ma anche e soprattutto di occupare nella guida attiva degli uomini lo spazio già della politica (cfr. Rossi, *La sociologia*, pp. 188 ss). Con questa accezione – e ancora usato come un neologismo – lo troviamo, per esempio, in Taine, allorché, in uno dei piani preparatori delle *Origines*, lo storico positivista riflette sui

guasti prodotti da uno sviluppo ancora imperfetto della scienza (si legga: della scienza del Settecento). Così egli scrive:

Il rimedio generale è la scienza ben fatta, sperimentale. V'è qui una forza incalcolabile, capace d'ingrandimenti e di dominio indefiniti. [...] Il suo nome (barbarico) è sociologia. Il suo titolo esatto è: applicazione alla condotta degli affari umani della scienza dell'umanità.

[Taine, *Sa vie et sa correspondance*, III, p. 306]

Dai politici agli scienziati sociali: insieme col positivismo e con la missione di cui esso incarica la Scienza (con la *s* maiuscola), con forza s'è imposto il discorso che esautora la politica dei suoi compiti di guida del mondo sociale, per fare di tale funzione una competenza separata, da porre in mani capaci. Non c'è da meravigliarsi che la generazione del 1850, giunta alla maturità nel momento in cui, nella parabola della Seconda Repubblica, è stata consumata fino in fondo l'illusione costruttrice della politica, abbia trovato in questo discorso di che alimentare le sue recriminazioni e il suo rifiuto d'impegnarsi. E poco importa, ai fini di questa vicenda, che, come già era accaduto al maestro Saint-Simon, anche Auguste Comte, nell'agitazione di quegli anni, abbia finito per levare lo scettro di mano agli scienziati, per consegnarlo a delle nuove guide, i sacerdoti di una religione dell'Umanità nella quale ha cercato una dottrina della coesione sociale, che la scienza gli è apparsa ormai incapace di fornire. Il fenomeno è storicamente di estremo interesse, perché rivela a un tempo quanto avanzato sia il processo della secolarizzazione e quale insoddisfatto bisogno di sacro esso comporti. Ma si capisce che non abbia richiamato l'attenzione dei giovani del 1850 – quei giovani imbevuti di Scienza, quali ce

li ha descritti Paul Bourget (*Essais de psychologie*, p. 166 ss.) – se non per essere oggetto di dilleggio e di ripudio.

S'è già detto di Taine, che così ben rappresenta le idee e gli umori della sua generazione. Ma più forse bisognerebbe parlare di Ernest Renan. Il suo caso è esemplare. A caldo, dinanzi alle vicissitudini del '48 francese, egli ha scritto un'opera dal titolo quanto mai significativo, *L'Avenir de la Science*, che ruota intorno a un'idea: quella che la politica abbia fallito il suo compito e che spetti alla scienza moderna «organizzare scientificamente – così egli dice con formula presa da Comte – l'umanità».

Fin qui – egli scrive – non è la ragione che ha guidato il mondo: è il capriccio, è la passione. Verrà un giorno in cui la ragione illuminata dall'esperienza riprenderà il suo legittimo imperio, il solo che sia di diritto divino, e condurrà il mondo non più a caso, ma con la vista chiara dello scopo da raggiungere. [...] La nostra politica macchinale, i nostri partiti ciechi ed egoisti sembreranno mostri di un'altra età. [...] La scienza che governerà il mondo, non sarà più la politica. La politica, ossia la maniera di governare l'umanità come una macchina, scomparirà in quanto arte speciale, non appena l'umanità cesserà d'essere una macchina.

[Renan, *Œuvres complètes*, III, pp. 756-757]

Con questa citazione si potrebbe chiudere il quadro che ho cercato fin qui di tratteggiare. Certo, se dal piano della descrizione volessimo passare a quello valutativo, molto resterebbe ancora da dire. Nel breve spazio qui concesso, mi limiterò a due sole osservazioni. La prima, che ho già avanzato, riguarda la connotazione politica che è, a mio avviso, intrinseca al paradigma scienziasta. Se c'è un dato che colpisce nella varietà dei modi in cui tale discorso viene declinato, dalla *devise* comtiana di "ordine e pro-

gresso" all'agnosticismo dichiarato di Taine, è la pretesa, a tutti gli autori comune, di collocarsi su un terreno diverso da – e superiore a – quello della politica, in quanto solo per questa via appare loro possibile ricomporre le lacerazioni e i conflitti. È altrettanto chiaro, tuttavia, come tale pretesa contrasti con la valenza nettamente antidemocratica che assume nella varietà delle sue espressioni il discorso scienziasta.

Molti sono gli esempi che si potrebbero addurre: per la sua cifra particolarmente estremistica – e pertanto così rivelatrice – ci si limiterà a ricordare la formulazione che ne viene data nei *Dialogues philosophiques* di Ernest Renan. Come non arretrare terrificati dinanzi alla tirannia dei *savants positivistes* che viene qui prospettata, dinanzi a questo progetto renaniano di affidare il comando della società a degli scienziati, i quali, grazie ad armi spaventose e intelligenti, costringeranno l'umanità recalcitrante a lavorare a dei fini che essa ignora e alla cui conoscenza solo pochi accederanno? Utopia paradossale, evidentemente, questa dei *Dialogues* renaniani: o meglio incubo, concepito dall'autore mentre si consumava il dramma della Comune, in cui vien saggiato fino al limite estremo il senso dell'equivalenza baconiana tra sapere e potere (cfr. Renan, *Œuvres complètes*, I, pp. 614-615)⁵.

Ma se un tale esito potrebbe apparire, per l'appunto, un paradosso, va detto che esso s'inscrive nello spazio concettuale delimitato fin dall'inizio da Saint-Simon e Comte. Non v'è dubbio che il discorso scienziasta sia nato in opposizione alla politica democratica inaugurata dalla Rivoluzione francese. La libertà di coscienza in campo spirituale, la sovranità popolare in campo temporale – ha proclamato nel suo

saggio del 1822 Comte – sono due dogmi che appartengono allo stadio metafisico della conoscenza, e che saranno spazzati via dalla scienza sociale non appena essa sarà positivamente costituita (Comte, *Écrits de jeunesse*, p. 245 ss.)⁶.

Si vuole una prova *a contrario* del fatto che questo sbocco antidemocratico ed anti-liberale del discorso scienziata si presenti con il carattere dell'inevitabilità? È nella vicenda di Émile Littré che si potrebbe cercarla. Non ripeterò qui, perché l'ho mostrato altrove⁷, come la lenta marcia di avvicinamento al parlamentarismo e l'adesione ultima al quadro istituzionale della Terza Repubblica da parte dell'antico sodale di Comte e cofondatore del positivismo siano avvenute al prezzo di un abbandono dei presupposti stessi del comtismo; e come in particolare il prezzo pagato sia stata la disarticolazione dell'*arbor scientiarum* comtiano con l'annessione della sociologia e della storia al terreno della politica, ossia dell'azione empirica e contingente, su cui la teoria ha ben poca presa.

La seconda osservazione che vorrei avanzare consiste piuttosto in un invito a riflettere a quale modello di scienza il paradigma scienziata s'ispiri. Per il periodo e per gli autori qui considerati non v'è dubbio che il modello sia quello della biologia. Certo, era dinanzi alla tomba di Newton che Saint-Simon aveva proposto nel 1803 di aprire la sua sottoscrizione; e la legge newtoniana della gravitazione dei corpi celesti gli era sembrata allora offrire una chiave di applicazione universale. Fin dall'inizio del secolo era però piuttosto alla fisiologia che egli già guardava.

Amici miei, noi siamo dei corpi organizzati; è considerando come fenomeni fisiologici le nostre relazioni sociali che ho concepito il pro-

getto che vi presento, ed è con delle considerazioni attinte nel sistema che impiego per collegare i fatti fisiologici che vi dimostrerò la bontà del progetto che vi presento.

[*Œuvres de Claude-Henri de Saint-Simon*, I, pp. 40-41]

Ed è soprattutto a Bichat – e alla sua divisione degli uomini in tre tipi psico-fisiologici, a seconda che in loro predominasse la facoltà motrice, razionale o emotiva – che Saint-Simon si sarebbe ispirato nella sua ultima fase, adottando una classificazione che distingueva, nell'organizzazione della società futura, e a seconda delle loro diverse funzioni, i lavoratori, gli scienziati e gli artisti o i sacerdoti (v. Manuel, *I profeti di Parigi*, p. 161). I grandi progressi compiuti nel corso del secolo diciannovesimo dalle scienze della vita, ancora agli albori al tempo di Saint-Simon, non avrebbero fatto che caratterizzare sempre più questa vocazione del modello biologico ad egemonizzare la raffigurazione del mondo sociale. Basti pensare a Taine e al suo Progetto di costituire le scienze umane sul paradigma delle scienze naturali. progetto che, come pure ho mostrato altrove, si è tradotto in un vero e proprio manifesto di riduzionismo scientifico⁸.

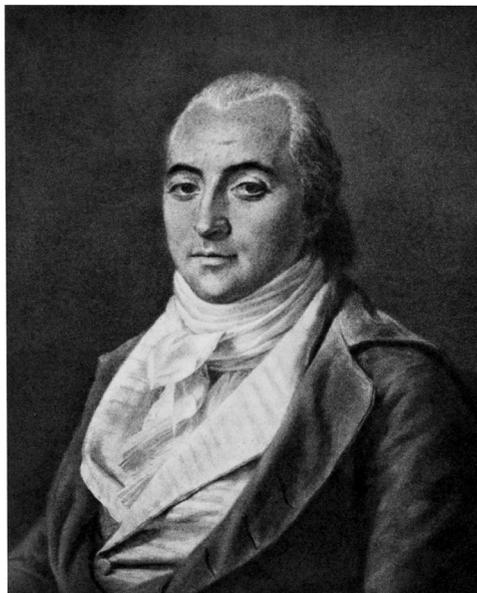
Il punto però è, naturalmente, quali conseguenze l'assunzione del paradigma biologico nell'analisi sociale abbia comportato. Il discorso è troppo complesso e non può essere sviluppato qui in forma adeguata. Mi limiterò ad alcuni spunti. In primo luogo può essere utile il confronto con Condorcet, e con il suo progetto di affidare alla matematica la scientificizzazione del mondo sociale. Per il filosofo illuminista, era il calcolo delle probabilità, applicato all'agire umano *razionale*, che avrebbe dato agli uomini lo strumento per controllare il futuro.

Viene in mente quanto ha osservato a questo proposito Manuel. Se l'uomo è un animale razionale e la matematica la più alta forma della ragione, egli ha scritto, la conseguenza che ne deriva è l'ideale egualitario di Turgot e Condorcet, «cioè unità razionali che agiscono secondo regole sociali matematicizzate»; ma se l'umanità è un insieme eterogeneo e funzionalmente differenziato, la struttura sociale dovrà essere organicistica, ovvero «un'armonia di parti complesse, differenti, essenziali» (Manuel, *I profeti di Parigi*, cit., p. 168).

Ancora più utile può essere rileggere lo scrittarello con cui il giovane Comte, nel 1819, mentre riconosceva la grandezza del progetto di Condorcet, ne demoliva però la validità scientifica. Sono andate purtroppo perdute le sue argomentazioni specifiche contro la "matematica sociale" condorceziana. Quanto resta però è sufficientemente significativo. Come ha mostrato Keith Michael Baker (*Closing the French Revolution*, p. 323 ss), è l'idea stessa del progresso come possibilità data agli uomini d'intervenire su un futuro "aperto" che viene respinta da Comte. Il quale scrive⁹:

Se è stravagante, in politica, voler tentare nulla che non sia assolutamente conforme all'andamento generale e alla tendenza attuale dello spirito umano, se tutto ciò che non è rigorosamente dettato dallo stato dei lumi è, o assurdo, o prematuro, e, in tutti i casi, impraticabile, e se, invece, tutto quel ch'esso reclama deve eseguirsi immediatamente, per l'imperiosa forza delle cose, è dunque affatto indispensabile osservare e studiare il cammino generale dello spirito umano, perché è questo il solo modo di sapere esattamente a che punto è del suo percorso, e dove tende. Qualsiasi politica che perderà di vista queste osservazioni, e che anzi non vi prenderà esclusivamente il suo punto di partenza, non potrebbe essere che fantasticheria, o routine cieca.

[Comte, *Écrits de jeunesse*, p. 485]



Henri de Saint-Simon

Per evitare i due scogli della fantasticheria o della *routine*, la politica razionale degli scienziati non può che poggiare sulla conoscenza – e sulla conseguente accettazione – delle leggi che governano il mondo sociale, e che sono altrettanto ineludibili di quelle che governano il mondo naturale. E poiché, nella mappa delle scienze disegnata da Comte, ogni disciplina riprende a un livello di maggiore complessità i fondamenti di quella che la precede nella gerarchia conoscitiva, come potrebbe la sociologia di cui egli si vuole il fondatore non partire dalle scoperte della biologia, che, con i suoi sbalorditivi progressi, mostra di esser pervenuta, a differenza della più giovane sorella, allo stadio interamente positivo? E come potremmo a nostra volta stupirci di un procedimento analogico che ha così fortemente e a lungo condizionato la riflessione sul mondo sociale?

Con un'ultima avvertenza, ancora. Avan-

zando nel secolo diciannovesimo, dal paradigma biologico, in particolare dal darwinismo, sono venute al pensiero sociale suggestioni sempre più pessimistiche, e sempre più lontane dalla prospettiva – che era tutto sommato ancora condorcetiana – di allargamento indefinito della prosperità e dei lumi, sotto cui un Saint-Simon o un Comte avevano posto il futuro delle società umane. Ascoltiamo ancora una volta Taine:

La scienza, non appena si fa precisa e solida, cessa di essere rivoluzionaria e diventa anzi contro-rivoluzionaria. La zoologia ci mostra che l'uomo ha dei canini; stiamo attenti a non provocare in lui l'istinto carnivoro e feroce. La psicologia ci mostra che la ragione, nell'uomo, ha per supporti le parole e le immagini; stiamo attenti a non provocare in lui l'allucinato e il folle. L'economia politica ci mostra che v'è sproporzione tra popolazione e sussistenze; non dimentichiamo mai che, anche durante la prosperità e la pace, lo *struggle of life* persiste, e stiamo attenti a non esasperarlo aumentando le difficoltà reciproche dei concorrenti. La storia ci mostra che gli Stati, i governi, le religioni, le chiese, tutte le grandi istituzioni sono i soli mezzi grazie ai quali l'uomo animale e selvaggio acquisisce la sua piccola parte di ragione e di giustizia; stiamo attenti a non distruggere il fiore tagliando la radice.
[Taine, *Sa vie et sa correspondance*, III, p. 247]

Così Taine scriveva, nel 1873, a un uomo della generazione precedente, François Guizot, che egli considerava come un suo maestro: un uomo che, malgrado il profondo pessimismo calvinista di cui era imbevuto, si può ipotizzare non fosse troppo disposto a concordare con lui su questa lucida, e al tempo stesso così cieca analisi. Un'a-

nalisi lucida: dalla sua frequentazione delle scienze biologiche e dalle ricerche condotte nel campo della psicologia, il filosofo e storico positivista ha tratto una concezione antropologica tragica, secondo la quale è il lato oscuro e irrazionale dell'uomo ad avere la meglio, ed è con questo materiale che deve fare i conti chi si propone di governarlo. E al tempo stesso un'analisi cieca: come non può che essere quella che riduce la natura dell'uomo alla sua mera animalità.

Bibliografia

- Baker (Keith Michael), *Closing the French Revolution: Saint-Simon and Comte*, in *The French Revolution and the Creation of Modern Political Culture*. 3. *The Transformation of Political Culture. 1789-1848*, a cura di F. Furet – M. Ozouf, Oxford, Pergamon Press, 1989;
- Bourget (Paul), *Essais de psychologie contemporaine*, Paris, Plon, Nourrit et Cie, 1899;
- Comte (Auguste), *Œuvres de jeunesse. 1816-1828*. Textes établis et présentés par P. E. de Berrêdo Carneiro et P. Arnaud, Paris-Lahaye, Mouton, 1970;
- Croce (Benedetto), *La storia come pensiero e come azione*, Bari, Laterza, 1938;
- Manuel (Frank Edward), *I profeti di Parigi*, Bologna, Il Mulino, 1979 [Cambridge, Mass., 1962];
- Renan (Ernest), *Œuvres complètes*, Paris, Calmann-Lévy, 1949;
- Rossi (Paolo), *La sociologia della seconda metà dell'ottocento: dall'impiego di schemi storico-evolutivi alla formazione di modelli analitici*, «Il Pensiero Politico», 1982, 1. *Scienza e pensiero politico nella seconda metà dell'ottocento*;
- Saint-Simon (Claude-Henri), *Œuvres de Claude-Henri de Saint-Simon*, Paris, Anthropos, 1966;
- Taine (Hippolyte), *Le origini della Francia contemporanea. L'antico regime* [1875], Milano, Adelphi, 1986, p. 45; – *Sa vie et sa correspondance*, Paris, Hachette, 1902-1907;

¹ Lettera del 1° maggio 1849.

² Auguste Comte fu segretario di Saint-Simon tra il 1817 e il 1824, dopo che analoga carica era stata ricoperta tra il 1814 e il 1817 da Augustin Thierry.

³ Basti pensare che Henri Gouhier ha intitolato uno dei tre tomi, il secondo, del suo fondamentale saggio *La jeunesse d'Auguste Comte et la formation du positivisme* (Paris, Vrin, 1970) a Saint-Simon. Egli ritiene che l'elaborazione concettuale appartenga interamente a Comte; mentre di parere opposto appare piuttosto Manuel (cfr. *I profeti di Parigi*, cit., p. 316).

⁴ «Non esiste libertà di coscienza in astronomia, in fisica, in chimica, in fisiologia, nel senso che ognuno troverebbe assurdo non credere sulla fiducia ai principi stabiliti in queste scienze dagli uomini competenti. Se accade altrimenti in politica, è perché gli antichi principi essendo caduti e

i nuovi non essendosi ancora formati, non vi sono, propriamente parlando, in tale intervallo, principi stabiliti. Ma convertire questo fatto passeggero in dogma assoluto ed eterno, farne una massima fondamentale, è di tutta evidenza proclamare che la società debba per sempre restare senza dottrine generali» (A. Comte, *Écrits de jeunesse*, p. 246). Lo scritto, dall'autore definito il suo «opuscule fondamental», porta qui il titolo definitivo di *Plan des travaux scientifiques nécessaires pour réorganiser la société*. Nel 1824, al momento della rottura con Saint-Simon, Comte lo ripubblica col titolo di *Système de politique positive*.

⁵ I *Dialogues philosophiques*, scritti nel maggio 1871, furono pubblicati in volume per la prima volta nel 1876. Su questo testo, si veda soprattutto G. Campioni, *Introduzione* a E. Renan, *Dialoghi filosofici*, Pisa, ETS, 1992, pp. 5-59. Il

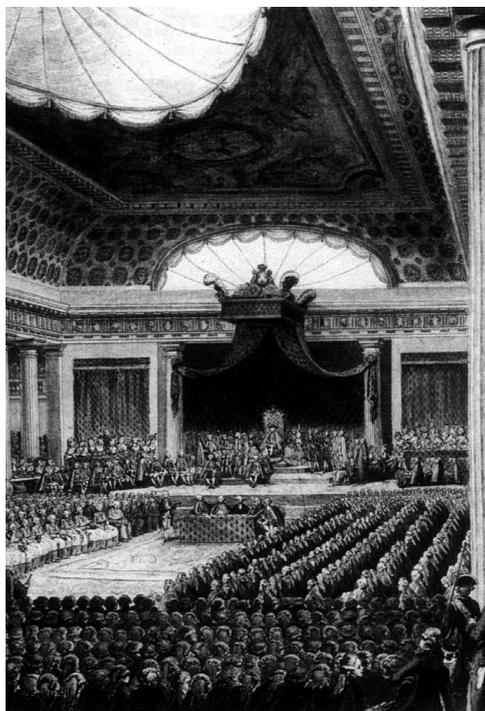
termine "cauchemar" è dello stesso Renan.

⁶ Si tratta del già citato *Plan* del 1822.

⁷ Cfr. R. Pozzi, *Tra destra e sinistra, tra ordine e progresso: alcune riflessioni sul pensiero politico di Comte*, «Società e storia», 92, 2001, in particolare a pp. 376-377.

⁸ Cfr. su questo punto il mio *Hippolyte Taine. Scienze umane e politica nell'Ottocento*, Venezia, Marsilio, 1993, pp. 98 ss. e, soprattutto, C. O. Carbonell, *Histoire et historiens. Une mutation idéologique des historiens français. 1865-1885*, Paris, Privat, 1976, dal quale mutuo l'espressione «riduzionismo scientifico» (cfr. p. 307).

⁹ Lo scritto *Sur les travaux politiques de Condorcet* fu pubblicato per la prima volta sulla «Revue occidentale» nel 1882, con l'indicazione che se ne era persa la prima parte.



Rousseau e il giusnaturalismo

ANDREA MARCHILI

Il principio della libertà è sorto con Rousseau, e ha dato all'uomo, che si considerava infinito, questo infinito vigore.

G. W. F. Hegel, *Lezioni di storia della filosofia*.

Con questo lavoro mi propongo di far risaltare un frammento di discorso all'interno di un più vasto panorama. Intendo rapportarmi tanto alla totalità delle riflessioni rousseauiane sulla politica, l'etica e la storia, quanto al più ampio problema della ricerca di un rapporto positivo tra potere e società: il discorso sulla legittimazione e la natura del potere.

Parto dall'accostamento di Hobbes a Aristotele presente nel *Contrat social*: accostamento arbitrario in apparenza e forse – conoscendo Rousseau – volutamente perturbante; del resto la filosofia hobbesiana possiede, tra gli altri significati, quello di opporsi radicalmente all'aristotelica "filosofia delle cose umane". Ho cercato di dare ragione di tale accostamento situandolo, per comprenderlo, all'interno delle strategie argomentative approntate da Rousseau per la ricerca dei criteri di legittimità del-

l'ordine politico. Se Hobbes rimanda al contrattualismo moderno, Aristotele richiama invece una concezione in cui la vita politica è fondata dal più ampio concetto di natura, che fornisce un quadro finalistico assoluto in riferimento alla origine e agli scopi della vita politica.

L'accostamento dei due autori trova luogo nella parte critica del libro primo, in cui Rousseau discute le argomentazioni e le dottrine giusnaturalistiche inerenti alla origine e ai fondamenti dell'obbligo politico.

In primo luogo intendo mettere in luce, in una maniera necessariamente cursoria, le linee generali dei primi capitoli del *Contrat social*: lo schema presupposto sarà quello della dissociazione di "natura" e "artificio", così come Rousseau la formalizza. In secondo luogo, intendo evidenziare come sia possibile ridurre ad unità sostanziale la partizione formale del libro primo, e mostrare che questa unificazione può essere compresa come una riduzione delle forme contrattuali ad una forma univoca di naturalismo politico.

La tesi che qui sosterrò può essere formulata nel modo seguente: le analisi dei presupposti linguistici della politica rendono necessaria una prima dissociazione in natura e artificio; tale dissociazione s'incantra unitariamente su schemi di riconoscimento asimmetrico (padre-figlio, schiavo-padrone, sia nella forma naturale che in quella civile, vincitore-vinto); questa configurazione primigenia subisce un primo *décalage* analitico con la riduzione di "tutte" le forme politiche alla relazione *maitrise-servitude*, che è "storicamente", nella tradizione inaugurata da Aristotele, una forma di relazione di carattere privato, relegata cioè nella sfera dell'*oikos* (*Politica*, 1252b, 1-13); a questa riduzione succede una seconda che ne spiega l'inammissibilità, poiché lo schema dialettico servo-padrone viene fondato da Rousseau, e quindi reso inammissibile, sulla base della sola forza; così la partizione categoriale subisce una unificazione sostanziale all'interno dello schema naturalistico presentato nel terzo capitolo del *Contrat social*.

1. L'ordine del discorso

Il *Contrat social* si apre con due proposizioni recepite deduttivamente (I,1); con esse Rousseau intende delimitare il quadro normativo cui il discorso fondazionalistico andrà poi ricondotto.

Il primo concetto, che assume un valore assiomatico, cioè di principio apoditticamente certo, è la libertà individuale, la quale designa l'esser uomo – dell'uomo (cfr. *Discours*, p. 141¹); la seconda proposizione concerne la sacralità dell'ordine sociale, cioè la sua necessità, di cui Rous-

seau ricerca, come commenterà Hegel, l'*absolute Berechtigung*:

[...] l'ordine sociale è un diritto sacro, che serve da base a tutti gli altri. Tuttavia questo diritto non viene dalla natura: è dunque fondato su convenzioni. Si tratta di sapere quali siano queste convenzioni. Ma prima di arrivare a ciò, devo stabilire quanto ho appena affermato.

[*Contrat social*, I, 1, p. 352]

Dell'ordine sociale, immediatamente, è detto non essere fondato in natura; questo implica che, sul piano formale, la struttura del libro primo contenga in sé alternative teoriche scartate in anticipo – poiché si basano, appunto, su di un nesso positivo tra natura e potere – e implica inoltre, sul piano più propriamente teorico, che l'approccio di Rousseau si situi all'interno della problematica dell'"ordine spontaneo" (v. Magri, *Contratto e convenzione*).

Ad ogni modo, a legger bene la diade architettonica "libertà e ordine sociale" non si può non provare un po' di meraviglia, poiché concettualmente il secondo termine limita il primo. In effetti, nella semantica giusnaturalistica, affinché un ordine sociale propriamente detto (capace cioè di esprimere un certo grado di relazioni ordinate) pervenga all'esistenza, si presuppone una limitazione della libertà attuata attraverso una istituzionalizzazione "politica" della differenza tra il sovrano e il popolo: questo è il caso, ad esempio, di Hobbes e Pufendorf (v. Bibliografia).

L'origine dell'ordine sociale, con la sua struttura verticistica, è la risposta alla conflittualità di soggetti individuali mossi da massime d'azione confliggenti, collocati in un contesto – lo stato di natura – in cui la libertà individuale è sinonimo di conflitto e potenziale lotta a morte. Il sovrano nasce

in virtù dell'annichilimento "politico" delle passioni naturali la cui espressione viene relegata, ormai, nella sfera privata.

Da ciò consegue come il problema di Rousseau non sia il problema di Hobbes, e che, al fondo, l'assunzione della grammatica politica hobbesiana veicola una sostanza filosofica in gran parte antihobbesiana (cfr. Magri, *Saggio*, p. 246; Kersting, *Die politische*, p. 158). Il problema di Rousseau risiede nel pensare la compostibilità di un ordinamento di giustizia e la persistenza del massimo di libertà individuale al suo interno; condizione e scopo del dispositivo contrattuale sarà, infatti, il mantenimento dello stesso "grado" di libertà, pur cambiando quest'ultima di "natura" (*Contrat social*, I,7, p. 365).

Il primo libro del *Contrat*, nel modo in cui è strutturato, fornirà la dimostrazione del quadro concettuale formalizzato preliminarmente; la tematizzazione avviene per problematizzazione: il procedimento, infatti, si articola con una «confutazione immanente» (Brandt, *Rousseaus Philosophie*, p. 70), con una analisi tesa alla dimostrazione dell'assenza di autoevidenza dei concetti politici fondamentali alternativi a quelli dello stesso Rousseau. Essa assume, dunque, una forma negativa, palesandosi come critica delle categorie fondative dei discorsi sul potere storicamente rilevabili.

Tale argomentazione decostruttiva si articola, sul piano formale e strutturale, in una riduzione dei concetti presi in esame agli ambiti paradigmatici di "natura" (I, 2-3) e "artificio" (I, 4-5), che rimandano peraltro alla classica distinzione di *physis* e *nomos*. Ciascuno dei concetti-chiave viene illustrato attraverso una duplice declinazione: tale procedimento ha lo scopo di strutturare un quadro omogeneo e ordina-

to di argomentazioni inerenti alla pretesa di validità dell'ordine politico.

Il concetto di "natura" viene discusso e negato, nel suo preteso nesso positivo con il concetto di potere, attraverso l'analisi della "società primitiva" (I, 2), cioè l'*autorité paternelle*, e del "diritto del più forte" (I, 3). Più analiticamente, tuttavia, è possibile rilevare come Rousseau non si limiti a questi due temi, ma finisca per introdurre questioni che, apparentemente, non sembrano avere un'identica natura concettuale rispetto all'oggetto sottoposto ad analisi.

Nel capitolo sulla società primitiva, in effetti, si assiste ad un passaggio dal potere paterno alla schiavitù in senso stretto, rilevata come concetto metafisico, di qui il rimando ad Aristotele (*Contrat social*, I, 2, p. 353). D'altronde, nel capitolo sulla forza egli introduce brevemente e senza transizione alcuna, il tema della volontà divina: una connessione "indecente" che avrebbe fatto gridare allo scandalo il gesuita Berthier (cfr. Derathé, *Rousseau*, p. 306).

Analogamente, l'ambito concettuale del contrattualismo moderno viene sviluppato criticamente attraverso una duplice riduzione alle figure della servitù civile (asservimento volontario) e dell'asservimento coatto (schiavitù per diritto di guerra e diritto di conquista). L'obiettivo polemico, notoriamente, è rappresentato dalla teoria del *pactum subiectionis*, che è lo strumento teorico con cui il giusnaturalismo moderno istituisce la sovranità, intesa come governo; nella peculiare costruzione giusnaturalistica esso è logicamente successivo al *pactum associationis*, il patto con il quale una moltitudine indifferenziata si costituisce in società.

Tuttavia, esso è altresì l'unica forma contrattuale "attraverso" la quale Hobbes

costruisce la stessa forma sociale, e nel diritto naturale che prevede i due contratti, come quello tedesco, è contemplato "analiticamente" già nell'atto creatore della società, la quale rappresenta, prima dell'assoggettamento, solamente «les commencements et l'ébauche d'un Etat» (Pufendorf, *Droit de la nature*, VII, II, 5).

Dunque, non si tratta unicamente di criticare "uno" dei momenti con cui la teoria moderna pensa la forma politica, ma in un senso più esteso, ciò che ne costituisce la categoria fondamentale.

La costruzione dell'argomentazione è più complessa perché, da un lato, il procedimento di critica immanente trova la sua verifica nella trattazione di tre forme argomentative attraverso le quali il giusnaturalismo legittima la costruzione della sovranità: la sussistenza, la pace civile, la vita. Dall'altro, in modo più ampio, Rousseau iscrive tutto l'ordine del discorso contrattualistico all'interno di un duplice processo critico-valutativo: la negazione del contrattualismo procede aprioristicamente con la formalizzazione del vincolo della libertà concepita come indisponibile soggettivamente e oggettivamente², negando la possibilità di un contratto che istituisca l'*imperium* attraverso le figure della schiavitù (*dominium*).

Stabilita la negazione a priori, Rousseau introduce una valutazione a posteriori inerente agli effetti prodotti da tali forme contrattuali (I, 5); la forma concessiva che introduce tale *dédoublement* procedurale ha, sul piano formale, la funzione di segnare il passaggio dal momento meramente critico alla fondazione positiva dell'argomentazione:

Quand'anche ammettessi tutto ciò che ho sin qui

rifiutato, i fautori del dispotismo non avrebbero fatto comunque progressi.

[*Contrat social*, I, 5, p. 359]

L'assunzione fondativa di un tale contratto alla base dell'*imperium* produce un effetto opposto a quello per cui lo si assume teoricamente: di perpetuare cioè la condizione dell'umanità in stato di natura – nel senso hobbesiano – di una individualità generalizzata, che oltre all'assenza della sintesi politica, ha per effetto il comune asservimento e il carattere del tutto monadologico delle deliberazioni individuali:

Vi sarà sempre una grande differenza tra sottomettere una moltitudine e governare una società. Che degli uomini sparsi siano successivamente asserviti a un solo individuo, quale che sia il loro numero, vi vedo solo un padrone e degli schiavi; non vi vedo un popolo e il proprio capo; è, se si vuole, un'aggregazione non una società; non v'è in essa né bene pubblico né corpo politico. Quest'uomo [...] rimane sempre un privato; il suo interesse separato da quello degli altri, rimane sempre un interesse privato.

[*Contrat social*, I, 5, p. 359]

Così la determinazione metafisica della libertà e la sacralità dell'ordine sociale, costituenti il quadro fissato preliminarmente, si confermano essere criteri per la valutazione dei presupposti linguistici dei teoremi politici moderni.

2. Deduzione e giustificazione

Ci troviamo di fronte ad un processo di sistematizzazione che corrisponde ad una preliminare chiarificazione dei concetti politici fondamentali; tale approccio, attraverso la peculiare costruzione contrattuale, che l'autopercezione dell'autore afferma

essere «d'une espèce particulière [sic]» (*Montagne*, p. 807), permetterà poi la giustificazione degli assunti politici fondamentali: dei principi di Rousseau; in sostanza, della giustificazione normativa del concetto di volontà generale (*Contrat social*, I, 6-7; II, 1-6), dal quale dedurre i principi necessari a fissare i criteri dell'agire politico, individuale e istituzionale.

Alcune considerazioni, tuttavia, sono necessarie: quale obiettivo persegue Rousseau tramite la chiarificazione dei concetti politici fondamentali? In primo luogo, la critica del già detto è necessaria per il superamento del conflitto delle interpretazioni, vale a dire il conflitto inerente alla confusione dei piani linguistici e delle tradizioni (cfr. Strauss, *Filosofia politica*, pp. 110-112), con lo scopo di ridurre la pretesa scientifica dei teoremi al livello dell'opinare soggettivo e, a sua volta, sostituire le opinioni rilevate come tali con un sapere certo:

Cosa fa sì che lo Stato sia uno? È l'unione dei suoi membri. Da dove nasce l'unione dei suoi membri? Dall'obbligo che li unisce. Ma qual è il fondamento di questo obbligo? Ecco dove gli Autori si dividono. Secondo alcuni è la forza, secondo altri è l'autorità paterna, per altri ancora la volontà di Dio. Ognuno stabilisce il suo principio e attacca quello degli altri: non ho proceduto in modo diverso. Seguendo la parte più sana tra coloro che hanno discusso queste materie, ho posto a fondamento del corpo politico la convenzione dei suoi membri e ho rifiutato i principi differenti dal mio.

[*Montagne*, p. 806]

Contrariamente alla tradizione aristotelica, Rousseau ha la pretesa di porsi sul terreno della *epistème* apodittica; egli intende procedere, qui come altrove, scientificamente, poiché se vi è bisogno di una analisi critica delle teorie, ciò deriva dal pro-

cedere quest'ultime da falsi assunti fondamentali. Non si tratta, dunque, di un procedimento topico-dialettico, il cui utilizzo è reso indispensabile dall'assenza di necessità logica dell'oggetto della filosofia pratica, cioè a dire l'impossibilità di ricavare i fondamenti della politica per deduzioni e inferenze. Tale assenza di necessità permette, inoltre, la salvaguardia del contenuto di verità delle teorie criticate.

L'approccio convenzionalistico, che pone l'ordine politico come conseguenza spontanea delle deliberazioni individuali, è considerato un principio vero, ma soprattutto "solido", perché ancorandosi al libero impegno dei contraenti, garantisce all'ordine politico un fondamento più sicuro (*Montagne*, pp. 806-807).

Il procedimento sembra seguire uno schema formale di tipo sillogistico: l'ordine sociale è sacro, qual è il suo fondamento? Le deduzioni inerenti alla pretesa di validità dell'ordine sociale, si basano storicamente su argomentazioni di tipo naturalistico o artificiale; ma il modello naturalistico, a causa di contraddizioni interne, non può essere ammesso: esso è dunque basato su un artificio.

La «parte più sana tra coloro che hanno discusso queste materie» rinvia alla tradizione inaugurata da Hobbes, cioè alla negazione della socialità naturale e all'utilizzo del contratto come criterio euristico per la fondazione della sovranità; tuttavia, questa "parte" non è poi così "sana" se i suoi presupposti subiscono un analogo processo di confutazione. L'adesione al modello contrattualistico permette *ipso facto* la possibilità di far emergere le contraddizioni interne alla tesi il cui presupposto sta nel nesso naturale tra potere e società (*Contrat social*, I, 2, p. 352), cioè una fondazione

qualitativamente indifferenziata del concetto di potere; eppure tale adesione non è dogmatica, irriflessa:

Ma per questa condizione della libertà, che ne racchiude molte altre, non tutti gli impegni sono validi, neanche davanti ai Tribunali umani.

[*Montagne*, p. 807]

Ciò implica che lo stesso nesso *obligation-engagement* dovrà essere indagato nella sua natura, cioè vincolato ad un criterio aprioristico che Rousseau individua nelle *Loix naturelles*, anche se si sostanzia un'identità tra libertà e legge naturale che non permette più una considerazione di essa come "legge dell'essere" che fissa scopi ai contraenti. Come in Locke, per il quale non esiste contraddizione alcuna tra una costruzione a carattere spontaneo e una legge naturale obbligatoria in modo necessario riguardo agli scopi della società (Locke, *Two Treatises*, VII, 85-87; Riedel, *Potere e società*, p. 265).

Il problema che pone il contrattualismo è più ampio: perché criticare la teoria moderna del contratto nel momento in cui se ne assume l'orizzonte semantico (stato di natura, contratto, sovrano)?

In effetti, storicamente, la costruzione di Hobbes, e il "paradigma" ch'egli inaugura – si sostiene, sino a Rousseau e Kant (ma il dubbio sull'univocità del progetto politico dei moderni è lecito) – trova il suo sfondo nel tentativo di reperire le condizioni giuridico-normative in base alle quali lo Stato assoluto possa sopravvivere in presenza di una conflittualità diffusa. Questo, tanto sul piano della concreta articolazione empirica delle azioni (le Guerre di Religione), quanto su quello teorico, presupposto al primo (il rifiuto dello statuto di scientificità attribuito alla filosofia pratica

da parte dell'aristotelismo, originario e di scuola).

Questo punto di vista, questa necessità, a distanza di un secolo e con una traslazione del conflitto dall'interno dello Stato alla sfera dei comportamenti sociali, quasi del tutto autonomi da quella politica, è per Rousseau ormai "indifferente" (cfr. Honneth, *Patologie*, pp. 297-303). Il suo approccio non può essere in alcun modo determinato come una riflessione che assuma per evidente il fenomeno da fondare, in sostanza del darsi dominio politico tra gli uomini (lo Stato sovrano).

La comprensione dei fondamenti della politica converge con l'interrogazione critica e disvelante del "politico" sotto forma di una diagnosi della genesi patologica del mondo moderno. Tale interrogazione critica assume la forma, a più riprese menzionata con orgoglio, di una *généalogie* – come attesta la *Lettre à Stanislas de Pologne* (OC, III, pp. 49-50) e la *Lettre à Christophe de Beaumont* (OC, IV, p. 936) – in cui vengono ricostruiti analiticamente i nessi causali che conducono alla dimostrazione di contraddizioni oggettive che si riflettono nell'individuo con fenomeni di autoestraniazione e alienazione (*Lettre à Malesherbes*, OC, I, p. 1135)³.

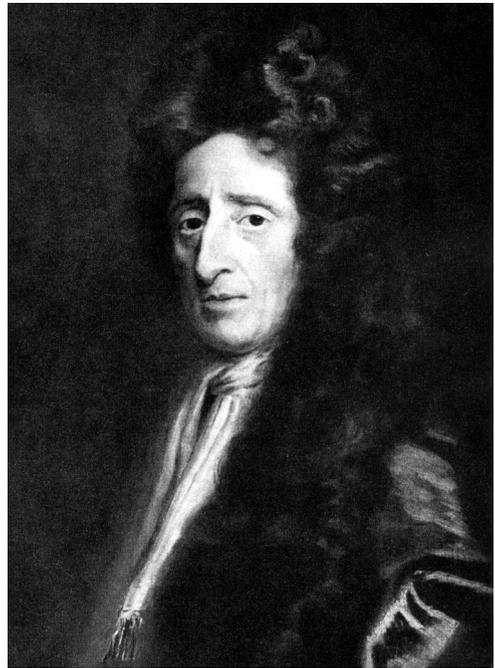
Il pensiero di Rousseau ruota intorno a questi problemi, alla luce dei quali deve essere letto il *Contrat*, il cui significato risiede nel tentare di ricostruire un *medium* politico finalizzato all'annichilimento del dominio sociale-economico – per Rousseau assolutamente dispotico e negatore dell'individualità – attuato, a sua volta, attraverso una determinazione e contestualizzazione politiche della sfera sociale.

Il vero obiettivo perseguito può essere meglio compreso all'interno del rapporto

che si instaura tra reperimento di dispositivi epistemici per la fondazione dell'obbligo e intento critico della teoria. Il problema che metodicamente si pone a Rousseau è quello di tutelare «un metodo di deduzione contro la sua trasformazione tacita in metodo di giustificazione» (v. Goldschmidt, *Anthropologie*, p. 147); questi non nega i presupposti linguistici del pensiero moderno; al contrario, li assume consapevolmente. Ma tale ricezione va di pari passo con la necessità di negare ogni rovesciamento della ragione nella "non ragione" della potenza normativa del reale.

Il procedimento possiede così una stringente affinità con i problemi dibattuti da Rousseau nel *Discours sur l'origine de l'inégalité*. Nella *Préface* e nell'*Exorde* (pp. 124-125, 132) confuta una teoria della legge naturale che solo apparentemente è "naturale": porre la *loi naturelle* significa, ad un tempo, fornirne una definizione adeguata (vera) e rigettare le versioni moderne di essa. Senza ricostruire un ordinamento sostanziale graduato e ordinato a più livelli.

La sostanza dei filosofemi giusnaturalistici si palesa in una rappresentazione e determinazione naturale, cioè "fondamentale", di ciò che, in realtà, è il precipitato analitico di un approccio intuitivo: la legge naturale e tutto il *droit naturel* appaiono a Rousseau la copertura ideologica di dispositivi reperiati dalla sfera dell'essere che assurge a contesto produttivo di senso universale. Lungi dall'essere considerato nella sua genesi e nel suo presente come un «dato contingente e determinato» (Burgio, *Una storia impossibile*, pp. 19-20), quindi come problema da indagare e da spiegare nelle sue cause e fondamenti.



John Locke

Dunque, precisamente di cosa si tratta in questo Discorso? Di segnare nel progresso delle cose, il momento in cui, succedendo il Diritto alla Violenza, la Natura fu sottomessa alla Legge. Di spiegare attraverso quale sequenza di prodigi il forte abbia potuto risolversi a servire il debole, e il popolo ad acquisire una quiete immaginaria a scapito di una reale felicità.

[*Discours*, p. 132]

La rappresentazione giusnaturalistica di quel "caos nell'etico" che è lo stato di natura, è posta surrettiziamente, nella critica che ne dà Rousseau, attraverso determinatezze storico-positive. L'esito è che il bene da perseguire con l'uscita dallo stato di natura è il presupposto della costruzione come tale. Ma tale concetto di "bene" appartiene ad un presente che è per sua natura relativo e, sul piano morale, ridotto a mera violenza (sociale e politica).

I teorici del giusnaturalismo «hanno

trasportato nello stato di Natura, idee prese nella società: parlavano dell'Uomo Selvaggio e dipingevano l'uomo Civile» (*Discours*, p. 132). I filosofi moderni, correttamente, «hanno sentito il bisogno di risalire allo stato di natura», ovvero hanno posto teoricamente la necessità di determinare la natura umana procedendo per astrazione dalle concrezioni storiche. Ma se l'esigenza teorica è corretta, errate sono le opzioni metodiche messe in campo, perché il loro presupposto intenzionale risiede in finalità legittimatorie.

Dal punto di vista epistemologico il rilievo si rivolge all'utilizzo estensivo del metodo analitico-sintetico (*État de guerre*, pp. 611-612⁴), metodo attraverso il quale l'epoca moderna celebra la sua superiorità scientifica (cfr. Cassirer, *La filosofia, passim*), sebbene la sua adozione sia storicamente anteriore. Il processo di astrazione analitica – secondo le varie metafore adoperate: quella dell'orologio in Hobbes o quella dell'albero genealogico nella *Logique de Port-Royal*, nota a Rousseau sin dalla metà degli anni '40⁵ – porta alla scomposizione del dato (lo Stato, la società) nelle sue componenti essenziali (natura umana); i caratteri della natura umana vengono situati nello stato di natura dove l'essenza è isolata da ogni altro elemento accidentale e posta come principio.

Questo quadro normativo viene successivamente ricostruito: per via deduttivo-dimostrativa (sintesi, composizione) viene dimostrata la necessità dello Stato, quindi «il suo contenuto, cioè il suo concetto finalisticamente determinato» (Scuccimarra, *Obbedienza*, p. 36). Ma questo complesso e raffinato processo di astrazione si risolve in realtà in «convenances presque arbitraires», le quali, tra l'altro sono recipro-

camente in contraddizione (*Discours*, p. 125) – secondo lo stesso movimento rilevato per i principi del *Contrat*; la legge naturale è la conseguenza di scelte concettuali operate in anticipo, basate sull'intervento intenzionale del filosofo che ricerca il "bene":

Si comincia con il ricercare le regole su cui, per l'utilità comune, sarebbe conveniente che gli uomini si accordassero tra loro, e poi si attribuisce il nome di legge naturale alla collezione di queste regole senza altra prova che il bene si ritiene risulterebbe dalla loro pratica universale. Ecco sicuramente una maniera molto comoda di comporre definizioni e di spiegare la natura delle cose attraverso convenienze pressoché arbitrarie.

[*Discours*, p. 125]

Dopo questa definizione generale, collocata nella *Préface*, spetta all'*Exorde* una determinazione specifica di ciò che la prima contempla in forma generale (*Discours*, p. 132). In effetti, taluni hanno attribuito all'uomo allo stato di natura l'intellezione dei principi di giustizia, cioè a dire la ragione (Grozio, Hobbes, Pufendorf); altri, la proprietà dei beni (Pufendorf, Locke); altri ancora, l'autorità del forte sul debole, ciò che nel *Contrat* verrà semplificato con la formula del "diritto del più forte", facendo nascere immediatamente il governo (Hobbes)⁶.

La proposta di Rousseau consisterà nell'elaborare una teoria del diritto naturale dalla quale siano assenti quelle determinatezze ad un tempo naturali (socievolezza) e storico-positive (proprietà, assoggettamento): di contro al principio della ragione determinerà i fondamenti del diritto naturale in «due principi anteriori alla ragione», l'*amour de soi* e la *pitié* (*Discours*, pp. 125-126), collocando la razionalità e la socievolezza fra le virtualità naturali, ope-

razionali solo dopo l'attivazione dell'impulso di perfettibilità. Rousseau rifiuterà il concetto della proprietà, attribuendo all'animale della specie *homo sapiens* la sola consumazione della cosa, sì da rinserrarlo nella indefettibile ciclicità naturale, dopo aver deprivato l'uomo di ogni facoltà razionale, di ogni impulso di socievolezza, di coazione al lavoro, che innescherebbe, in quanto negazione del dato, tutti gli impulsi di perfettibilità.

In sintesi, dopo aver costruito una condizione in cui la temporalità e la spazialità siano assenti, a causa di una infinita dilatazione, Rousseau riduce l'individuo ad una pura relazione monologica e le forme di riconoscimento intersoggettivo a mera casualità.

Qui, come in tutti i suoi scritti, Rousseau assume l'orizzonte di senso e i linguaggi segnatamente moderni; ma affinché non venga meno la critica della cultura e della società in cui va collocata la sua filosofia, è "costretto" a radicalizzarli. Così il concetto privativo di natura – rilevato da Hegel come cifra del giusnaturalismo moderno, empirico e idealistico (e Rousseau è presente sintomaticamente sia nel primo che nel secondo) – si afferma in maniera singolare e, nello stesso tempo, paradigmatica, proprio in Rousseau.

Lo stato di natura non ha più la funzione di segnare un'invarianza nella costituzione antropologica dell'uomo – tale che l'uomo in stato di natura e l'uomo in società possano essere definiti secondo un *continuum* ontologico; come tale non ha più nemmeno lo scopo di dimostrare le cause che rendano necessaria la costruzione dei dispositivi istituzionali. Con esso, con i dati antropologici correlati, si delimita una condizione ciclica, conclusa in se stessa e finalizzata alla

dimostrazione di come il processo storico lineare che muove da esso solo come "scarto", come *funeste hazard*, vada, pur nella sua valenza progressiva, nella direzione esattamente inversa sul piano della valutazione morale: il perfezionamento dell'individuo e la degenerazione della specie.

La "circolarità ermeneutica" rilevata polemicamente nel diritto naturale, cui reversibilmente corrisponde una lineare, ancorché celata, finalità ideologica, si riflette *mutatis mutandis* nel *Contrat* nella discussione in esame, il che evidenzia come in Rousseau le questioni di metodo si situino sul piano inclinato del giudizio morale e che, lungi dall'essere l'autore disordinato e contraddittorio, mostri, al contrario, una mobilità teorica e linguistica che gli permette di utilizzare di continuo le medesime strutture argomentative in ambiti concettuali differenti.

3. *Metabasis*

In un contesto completamente differente (non foss'altro che per il diverso significato assunto dalla politica, catastrofico nel *Discours*, fattore esonerante della negatività nel *Contrat*), il problema permane immutato. Non si tratta più di dedurre la legge naturale e, reversibilmente, i diritti naturali degli individui, secondo il movimento del pensiero moderno che trasforma la legge naturale dedotta cosmologicamente in diritti individuali, ma *juxta propria principia* l'ordine sociale: il fondamento dell'obbligo. Eppure Rousseau mostra la stessa sensibilità e lo stesso andamento problematico.

Grozio nega che ogni potere umano sia istituito in favore di coloro che sono governati; costui cita la schiavitù come esempio. La sua più costante maniera di ragionare è di stabilire sempre il diritto attraverso il fatto. Non si può impiegare un metodo più conseguente, ma più favorevole ai tiranni.

È dunque dubbio, secondo Grozio, se il genere umano appartenga a un centinaio di uomini, o se questo centinaio di uomini appartenga al genere umano, e, in tutto il suo libro, sembra inclinare per la prima opinione; questa è anche la convinzione di Hobbes. Ecco così la specie umana divisa in greggi di bestie, di cui ciascuna ha il suo capo, che lo guarda per divorarlo.

[*Contrat social*, I, 2, pp. 351-352]

Come il diritto naturale "profano" veniva criticato in virtù di una illegittima attribuzione al presente – per Rousseau assolutamente relativo, uno tra i vari possibili percorsi storici (Gouhier, *Natura e storia*, p. 15) – del fondamento ontologico della legge di natura, così il discorso fondazionalistico, la legittimità dell'*obligation*, torna a sostenere come i concetti su cui si basano le deduzioni del potere legittimo sono in realtà il frutto di arbitrarie assunzioni ricavate dalla sfera dell'essere. Si assiste ad un rilievo critico il cui scopo è quello di dimostrare la confusione tra proposizioni descrittive e proposizioni prescrittive, come mostrato dal ricorso di Rousseau alla "autorità" di d'Argenson:

le dotte ricerche sul diritto pubblico, spesso, sono soltanto la storia di antichi abusi

[*Ibidem*, p. 353]

Anche in questo caso si rivela il consueto approccio genealogico, ma si tratta di fondare un ordine politico, di trovare un *medium* sociale che risponda alle sfide della società moderna, non "solo" di disvelare gli antichi abusi sedimentati sulla statua

platonica di Glauco, sulla inalterabile natura umana.

Benché il bersaglio in tutto il primo libro sia Grozio, l'apparizione di Hobbes sul banco degli imputati evidenzia il senso complessivo dello sviluppo rousseauiano. L'affermazione dell'originaria libertà umana non impedisce l'alienazione della libertà medesima, la teoria moderna "si limita" a mediare libertà naturale e dispositivo istituzionale attraverso il *consensus* del sottomesso, ma il consenso rinvia ad un formalismo che in nulla definisce l'impossibilità giuridica di una società dispotica.

Ciò spiega perché di lì a poco Rousseau fa comparire dopo Grozio e Hobbes, Aristotele e ancora Hobbes:

Prima di tutti loro, anche Aristotele aveva detto che gli uomini non sono naturalmente eguali, ma che alcuni nascono per la schiavitù e altri per il dominio.

Aristotele aveva ragione, ma scambiava l'effetto per la causa. Ogni uomo nato in schiavitù nasce per la schiavitù: nulla di più certo. Gli schiavi perdono tutto quando sono in catene, persino il desiderio di liberarsene; amano la loro servitù come i compagni di Ulisse amavano il loro abbruttimento. Dunque, se vi sono degli schiavi per natura è perché vi sono stati schiavi contro natura. La forza ha prodotto i primi schiavi, la loro viltà li ha perpetuati.

[*Ibidem*]

Liminarmente si può notare come Rousseau colleghi – attraverso l'esempio dell'*Odissea* – la critica della *deilia*, il concetto classico riferito alla "viltà" dello schiavo, con una critica dell'*amor fati*, alla cui spiegazione si adegua in modo straordinario un frammento di Adorno su Nietzsche:

Colui che non vede e non ha più nient'altro da amare, finisce per amare le mura e le inferriate, [così] trionfa la stessa ignominia dell'adatta-

mento, che per poter sopravvivere nell'orrore del mondo, attribuisce realtà al desiderio e senso al controsenso della costrizione.

[*Minima moralia*, pp. 91-92]

In una forma più aderente al testo, nel rovesciamento dei nessi di causa ed effetto e nel disvelamento della vera causa, Rousseau comincia ad inquadrare la parola-chiave che unificherà nella sostanza ciò che nella forma è distinto. È la forza celata al fondo dei discorsi sulla fondazione dell'obbligo, che si tratti della natura, della volontà divina, dell'artificio contrattualistico, basato *formalmente* sulle scelte di individui liberi, eguali e razionali. È nullo l'altro che la forza, fondamento di una forma di riconoscimento asimmetrico riducibile "storicamente" al rapporto servo-padrone, a fornire il quadro "reale" delle proposizioni normative, ridotte a fantasmagorie immorali e illogiche.

Ma se la causa è la forza, l'effetto prodotto varrà nell'ambito empirico, radicalmente fisico, intuitivamente osservabile. Si tratterà, allora, di togliere ogni carattere normativo e criteriologico al concetto della forza, perché negando ogni ammissibilità logica alla forza è possibile negare alle figure storiche di cui è il sostrato, il "servo" e il "padrone", qualsiasi ammissibilità morale.

4. Critica dei presupposti naturalistici del contrattualismo

Il tema del capitolo intitolato *De l'esclavage* non è la schiavitù naturale bensì, dopo aver postulato il principio della libertà umana, l'asservimento contrattuale.

Non si tratta né di un'analisi della schia-

vitù come fatto storico – infatti non viene ricostruito da un punto di vista dell'istituzione giuridica (cfr. Derathé, *Rousseau*, pp. 237-255) – né di una analisi del medesimo concetto dal punto di vista antropologico (affrontato in I, 2), ma della dimostrazione della fallacia del linguaggio analogico sul quale il giusnaturalismo moderno fonda l'ammissibilità del *pactum subiectionis*. Scopo della dimostrazione rousseauiana è di disvelare gli assunti metapolitici ideologicamente celati nel dispositivo contrattualistico.

Anche in questo caso si assiste all'emersione del carattere storico-positivo del fondamento del concetto e si sostiene l'innammissibilità del continuo ricorso allo schema servo-padrone per asserire la legittimità dell'asservimento contrattuale del popolo: in sintesi l'*imperium* viene ricondotto al *dominium*.

Come detto, la critica viene svolta attraverso l'individuazione delle tre forme di relazione asimmetrica di riconoscimento cui il giusnaturalismo ricorre per legittimare la possibilità dell'alienazione contrattuale della libertà: l'autoconservazione (*subsistance*), la pace civile (*tranquillité civile*), la vita (quest'ultimo caso riguarda il diritto di conquista)⁷. Le tre figure che permettono la rappresentazione del concetto riposano sulla semantica motivazionale cara al giusnaturalismo moderno; esse, al di là dei casi concreti, rinviano alla logica dell'autoconservazione su cui riposano, al fondo, i teoremi giusnaturalistici.

L'attività razionale su cui si basano queste articolazioni fenomenologiche è una forma di razionalità strumentale, che non tiene conto delle scelte degli altri attori dell'interazione, ma si limita a rapportare monologicamente i mezzi e i fini. In una

tale forma di razionalità, chiaramente, l'altro della relazione di riconoscimento assume il valore posizionale di mezzo.

La fondazione della sovranità su un modello contrattuale oggettivamente preformato su uno schema empirico-privatistico d'azione rileva già dalla dimensione semantica adottata, che serve da principio di individuazione. Là dove Grozio utilizza il termine *homo* (seguito dal suo traduttore Barbeyrac, che rende *homo* con *homme*), Rousseau inclina intenzionalmente l'argomentazione con la conversione dei termini *homo-homme* in *particulier*, cioè con un soggetto d'imputazione civile (soggetto di diritto privato).

Con tale conversione terminologica viene immediatamente individuato l'ambito soggettivo-oggettivo in cui la figura si attua *realmente*.

Se un privato, dice Grozio, può alienare la sua libertà e farsi schiavo di un padrone, perché un intero popolo non potrebbe alienare la propria e farsi suddito di un re? Vi sono qui molte parole equivoche che avrebbero bisogno di spiegazione, ma limitiamoci al termine alienare. Alienare significa donare o vendere. Ora, un uomo che si fa schiavo di un altro non si dona, si vende almeno per la sua sussistenza: ma un popolo per quale motivo si vende? Lungi dal fornire ai suoi sudditi il sostentamento, un re si mantiene grazie a loro e secondo Rabelais un re non vive di poco. I sudditi, dunque, donano la loro persona a condizione che verranno presi anche i loro beni? Non vedo proprio cosa resti loro da conservare. [*Contrat social*, I, 4, p. 355]

Lo schema logico di ognuno dei tre casi è spiegato da questa prima definizione: è un procedimento consueto in Rousseau argomentare criticamente rilevando dapprima la confusione tra proposizione fattuali e controfattuali (le «convenances presque arbitraires» del *Discours*), e dimo-

strandone la fallacia attraverso il radicamento allo stesso contesto empirico che ne smentisce la pretesa normativa, cui, qui, deve aggiungersi il rafforzamento caricaturale prodotto dal riferimento al *Gargantua* di Rabelais.

In forma più stringente, Rousseau riduce lo schema contrattuale alla sua forma naturale, il rapporto servo-padrone. Si tratta di rompere la connessione tra piano empirico e piano dello *a priori* giuridico, rilevando l'assenza di ogni legame analitico. sul piano privato, almeno – ma la forma concessiva non deve ingannare – si dà una ripartizione reciproca di oneri e benefici attraverso l'obbligo della sussistenza da parte del padrone e quello della servitù da parte dello schiavo. Ma i fatti mostrano come la reciprocità sia assente sul piano della declinazione politica del rapporto intersoggettivo.

Lo schema logico della confutazione del dispositivo della pace civile (*Contrat social*, I, 4, pp. 355-356), traduzione poliziesca (impolitica) del concetto neotestamentario inaugurata da Tommaso d'Aquino⁸, riposa sulla stessa argomentazione. La *tranquillité civile* viene rigettata perché è proprio il riferimento al contesto storico a mostrare l'assenza di fondamento della fattispecie:

Si dirà che il despota assicura ai suoi sudditi la tranquillità civile. E sia. Ma che cosa ci guadagnano se le guerre in cui la sua ambizione li trascina, se la sua insaziabile avidità, se le vessazioni dei suoi ministri li tormentano più di quanto farebbero i loro ministri.

[*Ibidem*, p. 355]

La confutazione procede come nel caso della *subsistance*: la base storica del concetto viene evidenziata e immediatamente rigettata con l'opposizione della vera sto-

ria, ricavata dal dato esperienziale. Infatti, il re viene declinato come despota; traduzione scioccante, in quanto tende ad assimilare il potere monarchico a quello tiranico, ma necessaria alla dimostrazione delle basi metapolitiche del contrattualismo.

Lo scopo è sempre quello di portare a galla il carattere della relazione intersoggettiva a base privata. Despota rende meglio di ogni termine il contesto fondativo, perché è una traslazione consapevole del potere di disposizione della casa (*oikodespotia*) in potere pubblico.

In sostanza, la confutazione a base empirica serve a spezzare quel nesso logico e ontologico che lega àmbito dell'essere e sfera politica e dimostrare che proprio l'assunzione del termine despota denota come l'aporia aristotelica, secondo cui esistono schiavi per natura e dunque padroni (*oikodespotai*), non è superata. Nonostante la negazione della concezione aristotelica dello *zoon politikòn* operata dal giusnaturalismo moderno, che si volge al contratto e alle scelte razionali degli individui per "spiegare" la nascita della società e non più su un fatto della natura. Il contratto è solo un formalismo che perpetua *sub specie* giuridica condizioni di asservimento.

È per questo motivo che Rousseau enuncia la sua teoria della libertà:

Dire che un uomo si dà gratuitamente è dire una cosa assurda e inconcepibile; un tale atto è illegittimo e nullo per la semplice ragione che chi lo compie è fuori di senno. Dire la stessa cosa per un popolo intero, significa supporre un popolo di folli e la follia non produce diritto [...]

Rinunciare alla propria libertà è rinunciare alla propria qualità d'uomo, ai diritti dell'umanità, persino ai propri doveri. Non c'è nessuna ricompensa possibile per chiunque rinunci a tutto. Una tale rinuncia è incompatibile con la natura dell'uomo, e togliere ogni libertà alla sua volontà

significa togliere ogni moralità alle sue azioni. Infine, è una convenzione vana e contraddittoria lo stipulare da una parte un'autorità assoluta e dall'altra un'obbedienza assoluta.

[*Contrat social*, I, 4, p. 356]

Questo passo, che introduce una amplificazione metodica rispetto al procedimento di critica immanente, implica

che il diritto che l'uomo ha per natura non si rapporta ai fini imposti dalla natura (delle cose e sua propria), bensì alla *libertà come fondamento di ogni diritto*;

[Riedel, *Potere e società*, p. 266]

In sostanza, il fondamento dell'obbligo politico non si basa su determinazioni storico-positive, né sulla legge dell'essere, della natura, che fissa in modo necessitante scopi ai contraenti, ma alla libertà come criterio formale giuridico-morale.

D'altronde, il principio della libertà nega aprioristicamente il contratto di asservimento, così come la confutazione immanente ne aveva permesso il rigetto ancorandolo alla storia. Il che spiega l'accostamento di Hobbes ad Aristotele, perché la trasmissione unica e non revocabile del potere allo Stato è identica al rapporto privato padrone-servo.

Noi però sappiamo che Rousseau pensa in modo unitario. Egli, dopo aver ridotto le forme immediatamente naturalistiche e contrattualistiche al rapporto servo-padrone, deve ancora una volta agire per riduzione: si tratta della forza naturale, e solo dopo aver confutato la forza lo schema rousseauiano sarà compiuto.

5. *La legge della forza forzata*

La dissociazione natura-artificio viene ridotta ad uno schema unitario in cui ogni concetto è derivato dallo schema di riconoscimento asimmetrico servo-padrone. Il problema di Rousseau è di ridurre tale forma intersoggettiva alla mera forza mostrandone, ad un tempo, l'inammissibilità morale e l'illogicità formale, tale che sia impossibile assumerla come ambito di fondazione.

Il quadro logico che fissa l'argomentazione inerente alla critica della dimensione naturalistica della "forza" è fornito, per ridurlo in formula, dallo schema della "negazione della negazione" cui Rousseau ricorre:

Se non considerassi che la forza e l'effetto che ne deriva, direi: finché un Popolo è costretto ad obbedire e obbedisce, fa bene; non appena scuote il giogo, fa ancora meglio, perché, recuperando la propria libertà attraverso lo stesso diritto che gliel'ha tolta, o è giustificato a riprenderla o non lo si era a toglierliela.

[*Contrat social*, I, 2, pp. 351-352]

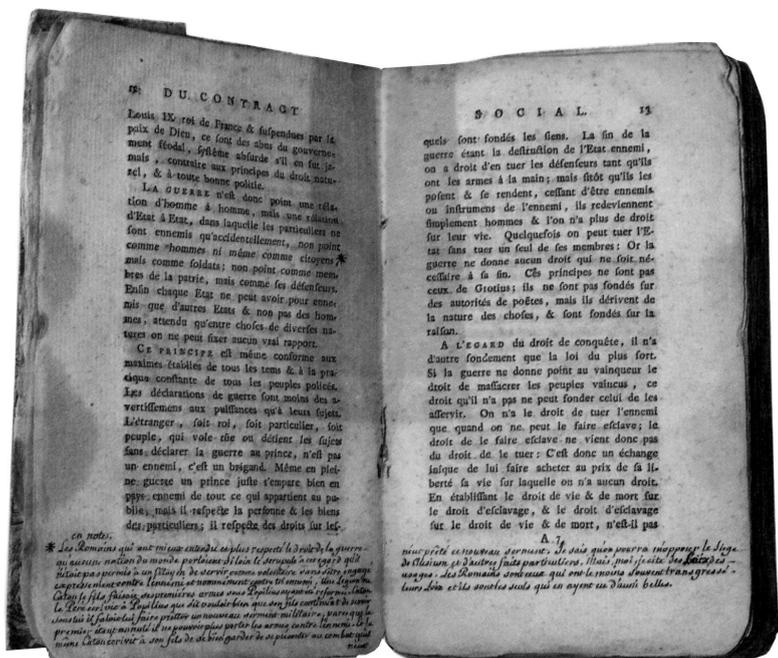
Il primo significato da attribuire a questa proposizione è che il diritto del popolo è identico a quello dell'usurpatore «*recouvrant sa liberté par le même droit qui la lui a ravie*». Ciò vale però nell'ordine della forza – l'ordine naturale qui deve essere compreso nel senso ristretto di ordine meramente empirico – che procede dalla forma giuridicamente viziosa del patto di governo, il quale, producendo conflitti tra gli uomini, riconduce le parti contraenti allo stato di natura, concepito secondo il modello hobbesiano (cfr. Hoffmann, *Théorie et modèles*, p. 268).

Il concetto rinvia tanto all'illegittimità

degli ordini politici esistenti, quanto al fatto che la ricerca della legittimazione teorica dell'ordine vero non può essere dedotta neanche dalla negazione fattuale del potere illegittimo, poiché tale negazione perpetuerebbe, secondo una celebre espressione di Starobinski, «l'immobilismo nel male» che ne è alla radice. La condizione di una rivoluzione che non produce ordine, ma che prolunga indefinitivamente, istituzionalizzandolo, il disordine che le è alla base, già analizzata da Rousseau alla fine del secondo *Discours* (pp. 190-191), è la permanenza del politico nell'ambito empirico. Del resto, nello stesso testo si sosteneva che «tutto accade così nell'ordine naturale» (p. 191).

La critica della pretesa di validità del "diritto del più forte", «inteso apparentemente con ironia, ma realmente stabilito come principio» (*Contrat social*, I, 3, p. 354), cioè a dire scartato e negato sul terreno formale dell'*a priori*, ma assunto come reale sostrato dell'argomentazione, non sarà altro che il precipitato, da un punto di vista fondazionalistico, della logica sottesa alla negazione della negazione svolta in precedenza.

La dimostrazione procede attraverso una riduzione soggettiva dell'ambito di pertinenza del concetto: non è più il popolo il soggetto politico; ma è l'individuo naturalisticamente determinato ad essere il soggetto dell'illogicità (*galimathias inexplicable*) politica e morale di questo preteso dispositivo di fondazione. Ricondotto l'ambito della forza al suo orizzonte significante, l'*ordre naturel*, assistiamo ad un approccio, dal punto di vista soggettivo, che riduce il concetto alla dimensione prepolitica della relazione asimmetrica tra singoli individui.



Prima edizione del Contratto Sociale, 1762

Dopo aver detto che lo schema sotto cui sussumere la pretesa relazione lineare forza-diritto è in realtà uno schema dialettico che si attua fenomenologicamente attraverso una duplice negazione, Rousseau procede verso una prima scansione operata chiarificando ancora il contesto oggettivo del concetto. La forza è mera *puissance physique* che si costituisce secondo una dimensione naturalistica, disgiunta nella sua essenza dalla sfera morale, che, all'opposto, dovrebbe esserne l'effetto. Non è possibile stabilire un *continuum* logico tra forza e diritto, e reversibilmente obbligo, poiché gli ambiti (natura e morale) in cui i relativi concetti pervengono alle loro determinazioni non consentono una connessione analitica.

Ognuno dei due concetti va colto nel

rispettivo orizzonte di senso: la necessità nell'ordine della natura, la volontà in quello razionale e morale:

La forza è una potenza fisica; non vedo proprio quale moralità possa risultare dai suoi effetti. Cedere alla forza è un atto di necessità, non di volontà; è tutt'al più un atto di prudenza. In che senso potrà essere un dovere?

[*Contrat social*, I, 3, p. 354]

La prudenza qui non rientra nel novero delle virtù morali, non è la sussunzione di un particolare sotto un universale: non prelude, dunque, ad una qualche epifania del reale. Se mai essa serve a ricondurre l'atto razionale del mero calcolo delle conseguenze alla paura e questa alla logica infraumana dell'autoconservazione, già vista all'opera nel capitolo sul contrattualismo.

La domanda retorica posta alla fine del-

l'assunto critico palesa il discorso di Rousseau: il concetto di potere è un concetto relazionale, con un ambito suo proprio, che deve essere vagliato nelle sue condizioni di validità e nel contempo presuppone un'intenzionalità tra soggetti che deve fondarsi sul reciproco riconoscimento razionale posto in essere in posizione d'eguaglianza. Ammettere che la forza "generi" diritto, ne sia la causa, significa violare lo stesso presupposto di legittimità, ammettendo implicitamente una fondazione qualitativamente indifferenziata del potere, poiché ogni stato oggettivo e psichico finirebbe per produrre diritto; in secondo luogo significa violare quel presupposto di eguaglianza in base al quale pensare le condizioni dell'obbligo.

Per concretarsi in una forma di autorità politica, il soggetto per natura più forte necessita di una traslazione della sua *puissance* in termini morali – mostrando, dunque, la forza, un'assoluta e stringente necessità cui devono sottomettersi entrambi i soggetti della pretesa relazione. Ma proprio questa traduzione del dato naturale (della sfera dell'essere), sottoposto alla necessità di dare continuità al potere, nell'ambito morale, risulta illogica per via dell'antinomia presente nel concetto stesso di *puissance physique*. Essa presuppone una relazione intersoggettiva che si afferma per via fattuale, permanendovi indefinitamente, non concretandosi mai secondo un obbligo morale cui il *sub-iectum* si sottopone liberamente, riconoscendo la razionalità della norma, ma più semplicemente attraverso una razionalità prudenziale riducibile analiticamente alla nozione di interesse personale (cfr. Raphael, *Autorità politica*, pp. 80-84).

In sostanza, lo schema presupposto s'inquadra sul piano naturalistico, non

mediato da scelte razionali, che non potrà mai declinarsi come obbligo normativamente fondato, infatti,

non è questione di ciò che è, ma di ciò che è conveniente e giusto, né del potere al quale si è forzati ad obbedire ma di quello che si è obbligati a riconoscere.

[*Du Contrat social*, I^{ère} version, I, 5, OC, III, p. 305]

Il soggetto per natura più debole è "forzato" a cedere ad una *puissance* estranea che rimane altra, separata, e che permane nella sua separatezza senza fornire le ragioni morali dell'obbligo. Inoltre, proprio l'esempio portato da Rousseau a dimostrazione dell'impossibilità logica di considerare la *puissance physique* come fondamento del potere riporta lo schema ad una relazione privata tra due soggetti non legati da un vincolo comune (*Contrat social*, I, 3, p. 355).

Fintantoché è la forza che fa il diritto, l'effetto cambia con la causa; ogni forza che sormonta la prima, succede al suo diritto. Fintantoché si può disobbedire impunemente lo si può legittimamente, e poiché il più forte ha sempre ragione, non si tratta che di fare in modo che si sia il più forte. Ora, che cos'è un diritto che perisce quando la forza cessa? Se bisogna obbedire per forza non si ha bisogno di obbedire per dovere, e se non si è più forzato ad obbedire non vi si è più obbligato.

[*Contrat social*, I, 3, p. 354].

La decostruzione del concetto che si afferma, in prima battuta, con la dissociazione degli ambiti concettuali, la natura (necessità) e la sfera razionale-morale (volontà), viene rafforzata con la confutazione dello schema causale, di cui già Rousseau ha sostenuto l'illogicità: infatti permanendo la relazione forza-diritto nell'ambi-

to dell'essere, cioè non modificandosi mai in diritto e in morale «ogni forza che superi la prima, succede nel suo diritto».

Dunque, "disubbidire impunemente" è esattamente lo stesso che "disubbidire legittimamente". La *puissance*, in quanto *dynamis*, produce realtà (senza verità), ma quando questa realtà cerca di fissarsi in norma, cosa a cui è "necessitata", emerge chiaramente come la "causa" sia la "ragione dell'effetto":

Voi mi avevate sottomesso con la forza, e finché siete stato il più forte vi ho obbedito fedelmente; ora, cessata la ragione che mi assoggettava a voi, la mia soggezione finisce e voi non sapreste dirmi la ragione per cui io vi obbedivo senza dire, nello stesso tempo, la ragione per cui non vi obbedisco più.

[*Fragments politiques*, OC, III, p. 482]

Ovvero, l'effetto prodotto può variare in gradazione, essendo essa, per usare una espressione di Hegel, «violenza naturale contingente» – *zufällige Naturgewalt* (Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, 258, p. 403) – ma l'effetto possiede la medesima "natura" della causa che lo produce, innescando, secondo necessità, i medesimi nessi causali che rendono identici dinamicità fisica e immobilismo morale.

Non è possibile spingere il discorso sino a riscontrare nello stesso *Contrat social* le aporie rilevate da Rousseau nel giusnaturalismo moderno equiparato all'aristotelismo. Per non incorrere nel rischio di sovradeterminazione dell'oggetto posto a tema si ammetterà che le basi metapolitiche avranno, nel *Contrat*, un ruolo fondamentale. I punti critici ruotano intorno allo

stesso concetto di contratto, alla volontà generale, e, direttamente afferente al nostro studio, all'idea che i diritti civili abbiano per presupposto la proprietà (Fetscher, *La filosofia politica*, p. 149)⁹.

In una forma più limitata, si ritiene più interessante situare il reale penetrato nei concetti, dando loro forma, ancorché critica. In effetti, l'"ossessione" di Rousseau per il rapporto padrone-servo ha un suo "senso" se lo si rivolge ad uno dei principi della filosofia politica vetero-europea: il principio della società civile¹⁰.

Nella sua articolazione storica, il concetto vetero-europeo di società civile non corrisponde a quello di società distaccata e contrapposta allo Stato, come nella nostra cultura. La dimensione semantica risale all'espressione aristotelica *politike koinonia*, con la quale si designa identitariamente la *polis* (*Politica*, 1252a, 1).

La *polis* si basa sul nesso "naturale" tra potere (*arché*) e società civile (*politike koinonia*); la traduzione ciceroniana della formulazione aristotelica, *polis kai he politike koinonia kai he politeia*, mantiene inalterato il significato: *civitas sive societas civilis sive res publica*.

Queste espressioni trapassano nella cultura moderna senza sostanziali alterazioni, sino alla definizione hegeliana della società civile come "sistema dei bisogni", cioè come dimensione economica, assumendo definitivamente il "nostro" significato. Nella formulazione classica la parola società non tende a designare una dissociazione di sfere esistenziali, lo Stato non contiene nemmeno la società, né la considera come presupposta alla propria esistenza: lo Stato è società (civile), ciò per la concezione teorica greca del mondo dell'uomo ordinato ad ogni livello.

Nella cultura vetero-europea questa concezione trapassa come categoria fondamentale di una sfera identitaria e omogenea del potere della società civile e politica, ancorché stabilita per via contrattuale (formula dell'identità politica).

Ciò implica che la metafisica politica che va da Aristotele a Rousseau designi lo Stato come società civile poiché la vita sociale è politica, in quanto centrata sulla capacità giuridica del cittadino, il *civis*, colui che è *sui iuris*, detentore della *sibi sufficientia* – l'*oikodespotes* che è libero in ragione del regime dispotico nell'*oikos*; in una tale concezione lo *status politicus* connette a sé, sussumendolo, l'elemento "economico" e "sociale" nella struttura padronale-familistica: il rapporto servo-padrone.

In sostanza in Aristotele l'ambito dell'*oikos* e quello della *polis* sono nettamente separati, ma quello costituisce il sostrato di questo, secondo il movimento della *physis* che è "origine" (*arché*) e "divenire" (*genesis*) di ogni cosa. Viceversa, la struttura del rapporto privato permea il discorso giusnaturalistico sino a divenire lo schema euristico grazie al quale pensare l'origine della società civile (cfr. Goldschmidt, *La teoria aristotelica*, p. 183).

Per questo Rousseau associa Aristotele a Hobbes, ed è per questo che attraverso il concetto della libertà contribuisce a rendere formale il discorso sui fondamenti dell'obbligo.

Tuttavia, quale che sia il senso storico o lo statuto logico del suo discorso, Rousseau sollecita, come sempre, la nostra coscienza contro ogni sacralizzazione pacificatoria del mero fatto. Sollecitazione tanto più necessaria, al presente, perché «non essendosi potuto fare in modo che quel che è giusto fosse forte, si è fatto in modo che

quel che è forte fosse giusto» (Pascal, *Pensées*, 298, pp. 136-137).

Bibliografia

Per le opere di Rousseau, da me citate nel testo, mi sono servito dei seguenti criteri di abbreviazione. Tutti gli scritti politici comparsi nel III volume delle *Œuvres complètes*, a cura di B. Gagnebin e M. Raymond, 5 voll. (Bibliothèque de la Pléiade), Paris, Gallimard, 1959-1995, sono citati con titolo abbreviato, seguito dal numero di pagina: *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes* (*Discours*), *Lettres écrites de la montagne* (*Montagne*); degli altri testi, citati con meno frequenza, sarà riportato il titolo esteso; in questi casi sarà abbreviato con OC il riferimento alle *Œuvres complètes*, seguito dal numero del volume e da quello della pagina.

- Adorno (Theodor W.), *Minima moralia*, tr. it. di Renato Solmi, Torino, Einaudi, 1964;
- Brandt (Rheinard), *Rousseaus Philosophie der Gesellschaft*, Stuttgart, Fromann-Holzboog, 1973;
- Burgio (Alberto), *Eguaglianza interesse unanimità. La politica di Rousseau*, Napoli, Bibliopolis, 1989;
- *Una storia impossibile e necessaria*, in Id., *Rousseau. La politica e la storia. Tra Montesquieu e Robespierre*, Milano, Guerini e Associati, 1996;
- Cassirer (Ernst), *La filosofia dell'illuminismo* [1932], tr. it. di Ervino Pocar, Firenze, La Nuova Italia, 1992;
- Derathé (Robert), *J.-J. Rousseau e la scienza politica del suo tempo*, tr. it. di Roberta Ferrara, Bologna, Il Mulino, 1992;
- Fetscher (Iring), *La filosofia politica di Rousseau*, tr. it. di Luigi Derla, Milano, Feltrinelli, 1972;
- Goldschmidt (Victor), *Anthropologie et politique. Les principes du système de Rousseau*, Paris, Vrin, 1983²;
- *La teoria aristotelica della schiavitù e il suo metodo*, in L. Sichirollo (a cura di), *Schiavitù antica e moderna*, Napoli, Guida, 1979;
- Gouhier (Henri), *Natura e storia in Rousseau*, in Id., *Filosofia e religione in J.-J. Rousseau*, tr. it. di Maria Garin, Bari, Laterza, 1974;
- Hegel (Georg Wilhelm Friedrich), *Grundlinien der Philosophie des Rechts* [1821], 258. *Anmerkung*, in *Werke*, a cura di E. Moldenhauer e K. M. Michel, Frankfurt a. M., Suhrkamp, 1986, vol. VII;
- Hobbes (Thomas), *Leviathan* [1642], xiv, in *English Works*, vol. III, a cura di W. Molesworth, Aalen, Scientia Verlag, 1966², (tr. it. di Gianni Micheli, Firenze, La Nuova Italia, 1993, pp. 125 s.);

Marchili

- Hoffmann (Paul), *Théorie et modèles de la liberté au XVII^{ème} siècle*, Paris, Puf, 1996;
- Honneth (Axel), *Patologie del sociale*, in «Iride», IX, 18, 1996;
- Kersting (Wolfgang), *Die politische Philosophie des Gesellschaftsvertrags*, Darmstadt, Primus Verlag, 1996;
- Locke (John), *Two Treatises of Government* [1690], VII, 85-87, a cura di P. Laslett, Cambridge, Cambridge University Press, 1970 (tr. it. di Lia Formigari, Roma, Editori Riuniti, 1992, pp. 62-64);
- Magri (Tito), *Contratto e convenzione. Razionalità, obbligo e imparzialità in Hobbes e Hume*, Milano, Feltrinelli, 1994;
- *Saggio su Thomas Hobbes. Gli elementi della politica*, Milano, Il Saggiatore, 1988²;
- Pascal (Blaise), *Pensées* [1669-70], 298, éd. L. Brunschvicg, (-310, tr. it. di Paolo Serini, Torino, Einaudi, 1962);
- Pufendorf (Samuel), *Droit de nature et des gens*, tr. fr. di Jean Barbeyrac, Paris 1723 (rist. anast. Caen, Centre de philosophie politique et juridique, 1988);
- Raphael (David Daiches), *Autorità politica e libertà civile*, tr. it. di Emanuele Rivero, Roma, Armando, 1979;
- Riedel (Manfred), *Potere e società. Il problema filosofico della legittimazione politica*, in Id., *Metafisica e metapolitica. Studi su Aristotele e sul linguaggio politico della filosofia moderna*, tr. it. di Fulvio Longato, Bologna, Il Mulino, 1989;
- Scuccimarra (Luca), *Obbedienza resistenza ribellione. Kant e il problema dell'obbligo politico*, Roma, Jouvence, 1998;
- Strauss (Leo), *Filosofia politica e storia*, in Id., *Che cos'è la filosofia politica?*, tr. it. Urbino, Argalia, 1977.

¹ La determinazione metafisica dell'uomo, per Rousseau, è la libertà non la ragione.

² Per indisponibilità soggettiva intendo l'impossibilità logica di atti cui inerisce un'inverosimiglianza psicologica, obbligando il soggetto contro il proprio interesse; per indisponibilità oggettiva l'idea che una contrattazione della libertà sia *contra naturam*. Il primo caso è riassunto da Rousseau nella formula della follia: «Dire che un uomo si doni gratuitamente, è dire una cosa assurda e inconcepibile [...] per il solo fatto che chi lo compie è fuori di senno» (*Contrat social*, I, 4, p. 356). Il procedimento è consueto in Rousseau, cfr. *Discours*, p. 179.

³ D. Losurdo (*Contraddizione oggettiva e analisi della società da Kant a Marx*, in Aa.Vv., *Marx e i suoi critici*, Urbino, Quattro Venti, 1987, pp. 7 ss) ha mostrato come il concetto di contraddizio-

ne oggettiva abbia origine con Voltaire, Rousseau e Mably; sul concetto di alienazione, cfr. B. Baczko, *Solitude et communauté*, Paris, Mouton, 1974, cap. I.

⁴ *Écrits sur l'Abbé de Saint-Pierre*, OC, III.

⁵ Cfr. *Idée de la Méthode dans la composition d'un livre*, OC, II, p. 1243.

⁶ L'ultima critica è soggetta a disputa, Sergio Landucci *I filosofi e i selvaggi*, Bari, Laterza, 1972, p. 370 e nota, nega che si possa far riferimento a Hobbes, indicando una polemica con Bodin; V. Goldschmidt, *Anthropologie et politique*, cit., pp. 148-149 rimanda invece a *De Cive*, I, 14; XV, 5, in *Opera Latina*, a cura di W. Molesworth, vol. II, Aalen, Scientia Verlag, 1966² (tr. it. Roma, Editori Riuniti, pp. 87-88, 221-222).

⁷ Non si indagherà ulteriormente il caso del diritto di conquista perché esso è confutato secondo lo stesso metodo, e perché vi

compaiono, inoltre, la stessa riduzione allo schema servopadrone e al diritto del più forte. Cfr. *Contrat social*, I, 4, p. 358.

⁸ Sulle radici della *tranquillitas*, cfr. J. Habermas, *Dottrina politica classica e filosofia sociale moderna*, in Id., *Prassi politica e teoria critica della società*, tr. it. Bologna, Il Mulino, 1973, pp. 85-87.

⁹ Ma in Rousseau questo momento è vincolato al principio della "mediocrità", cfr. A. Burgio, *Eguaglianza interesse unanimità*, p. 149.

¹⁰ Il riferimento d'obbligo è ai lavori, qui seguiti, di M. Riedel, *Hegel fra tradizione e rivoluzione*, tr. it. di Enzo Tota, Bari, Laterza, 1975, pp. 123-151; *Gesellschaft, bürgerliche e Gesellschaft, Gemeinschaft*, in O. Bunner, W. Conze, R. Koselleck, *Geschichtliche Grundbegriffe*, Band II, Stuttgart, Klett-Cotta, 1979, rispettivamente pp. 719 ss. e pp. 801 ss.; *Metafisica e metapolitica*, cit., *passim*.

Il palcoscenico di carta: vicende della cartamoneta in età moderna

ROBERTO MARTUCCI

1. *Il caos monetario*

Tra la fine del XVI e l'inizio del XIX secolo i regni europei fecero i conti con due problemi: l'enorme varietà di monete in circolazione — circa ottocento tipi monetari differenti in oro e argento (v. Gleeson, *L'uomo che inventò il denaro*, p. 72) — unita alla crescente difficoltà dei governi di far fronte alle spese di guerra, per la scarsità di numerario disponibile.

Senza contare che le monete circolanti, grazie ad accorgimenti che lambivano il falso monetario (scalpellatura, tosatura) potevano rivelarsi ben lontane dal loro dichiarato valore nominale. Secondo il memorialista John Evelyn (1620-1706), in Inghilterra le monete incorporavano a mala pena la metà dell'oro e dell'argento che avrebbero dovuto contenere.

In questo caos monetario difficilmente razionalizzabile si inserivano i cambiavalute, realizzando profitti enormi sia con il normale aggio; sia speculando ulteriormente e imponendo trattamenti iugulatori

ai loro clienti, quando il governo non accettava pagamenti in valuta estera. Per superare l'uso della tradizionale moneta metallica occorreva rifarsi alle «vecchissime pratiche [...] perdute nella notte dei tempi» (Braudel, *Capitalismo e città materiale*, p. 365). Lo ricorda Fernand Braudel, invitandoci a prendere le distanze da «certi stupori un poco ingenui», dato che «ogni economia che si trovi allo stretto entro una circolazione metallica, sbocca da sola sugli strumenti di credito» (*ibidem*, p. 366).

A Venezia fin dal XV secolo i banchi «di scritta» emettevano biglietti rimborsabili; dal 1586, a Genova la Casa di San Giorgio cominciò a far circolare biglietti che, a partire dal 1606, sarebbero stati rimborsabili in monete d'oro o argento, sulla base del tipo di deposito costituito in garanzia.

Tre anni più tardi, nel 1609, fu la volta di Amsterdam che si mosse proprio quando veniva firmato l'armistizio tra la Corona di Spagna e le ribelli Province Unite d'Olanda. Fu infatti fondata la Wisselbank «come strumento per facilitare i pagamenti del



Biglietto bancario del Banco di Stoccolma (1663)

commercio estero di Amsterdam, allora in rapida espansione» (Schama, *La cultura olandese dell'epoca d'oro*, p. 351). Si trattava di una banca a carattere pubblico e non privato che accettava in deposito qualunque tipo di valuta, non importa dove battuta.

Nella banca di Amsterdam le monete venivano accuratamente pesate, poi se ne accertava il grado di purezza; quindi, si provvedeva al rilascio di apposite ricevute che registravano il controvalore corrispondente alla reale quantità di metallo prezioso incorporato, non già al valore nominale della moneta. Malgrado il deposito non fruttasse interessi e, al contrario, i clienti fossero tenuti a pagare le spese di apertura e gestione del conto bancario, l'iniziativa riscosse un notevole successo. Ai correntisti era infatti consentito di negoziare i titoli di credito rilasciati dalla Wisselbank, quali ricevute del deposito; la solidità della banca e la cautela nell'apertura dei conti rese i suoi titoli ambitissimi per regolare i pagamenti internazionali, consolidando in tal modo la fama finanziaria della piazza di Amsterdam.

Sulla falsariga olandese, alcuni decenni più tardi, si mosse Johan Palmstruch, un

commerciante che nel 1656 fondò il Banco di Stoccolma, istituto di deposito a carattere privato. Per ovviare alla scarsità di numerario, nel 1661, il Banco autorizzò i clienti titolari di conti ad emettere degli assegni garantiti dai rispettivi depositi in monete di argento e rame.

Un decreto del re di Svezia attribuì corso legale ai biglietti bancari che circolarono per sette anni, attenuando gli effetti della penuria monetaria. È probabile che ogni assegno registrasse più passaggi tra consumatori e venditori, prima di essere presentato all'incasso e cambiato in moneta sonante: dopo tutto, la firma di «girata» era in uso fin dal 1410. Dal punto di vista grafico l'assegno svedese era di sublime mediocrità, denotando una sciatteria tipografica che avrebbe contraddistinto molte emissioni cartacee fino alla seconda metà del XIX secolo.

Il circuito virtuoso si alimentò fino a che il Banco di Stoccolma fu in grado di cambiare gli assegni, pagando immediatamente il loro controvalore in moneta. Quando cominciarono a circolarne troppi, svincolandosi dalla effettiva consistenza dei depositi, il Banco non fu più in grado di cam-



Biglietto della Banca d'Inghilterra (1700)

biarli e, nel 1668, gli assegni smisero di circolare. Quanto a Johan Palmstruch fu arrestato, processato e rischiò la condanna a morte per impiccagione.

2. Inghilterra

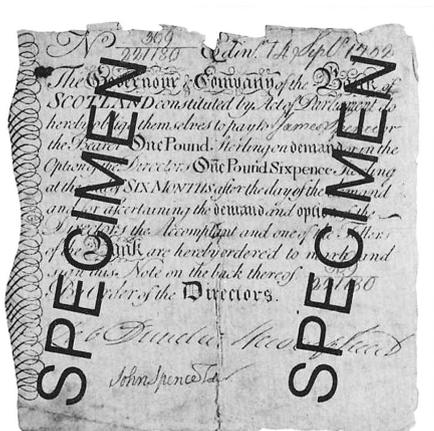
Il ricorso alla carta sembrò funzionare meglio oltre Manica, dove il 21 giugno 1694 era stata fondata la Banca d'Inghilterra. Anche a Londra, come controvalore di denaro metallico depositato nelle casse della banca, venivano rilasciate delle ricevute firmate a mano da uno dei cassieri. In qualunque momento il biglietto poteva essere presentato per l'incasso totale o parziale del deposito; nel caso di incasso parziale, la somma residua poteva essere resa pagabile al portatore o a favore di una persona determinata.

Dal punto di vista grafico il biglietto inglese risulta simile alle nostre cambiali, con un bollo tondo (raffigurante l'Inghilterra) inciso in alto a sinistra, un testo a stampa ridotto all'essenziale e completato da indicazioni manoscritte.

Anche in Gran Bretagna le banche incontravano difficoltà a rimborsare in moneta il valore nominale dei biglietti, specie quando le richieste di cambio si concentravano nella stessa giornata. All'inconveniente cercò di rimediare la Banca di Scozia ricorrendo alla «clausola di opzione», introdotta tra il 1730 e il 1765; grazie ad essa il biglietto da *una sterlina* che incassato subito sarebbe stato cambiato alla pari, presentato allo sportello sei mesi più tardi avrebbe fruttato *una sterlina* e sei *pence*. Quei sei *pence* rappresentavano un interesse sul deposito; quasi certamente quei sei mesi di vincolo consentivano alla Banca di Scozia di esercitare il credito a breve termine, anticipando agli operatori commerciali capitali rimborsabili in trenta, sessanta o novanta giorni.

Graficamente, il biglietto scozzese si presentava come un rozzo quadrato di carta (cm 13 x 13) irto di clausole contrattuali che ne facevano un titolo di credito recante in bianco lo spazio per scrivere manualmente il numero di serie, la data di emissione e il nome del beneficiario.

La svolta che permise di generalizzare l'uso della cartamoneta, consentendole di



Biglietto della Banca di Scozia (1752)

abituare la massa dei consumatori all'assenza di numerario metallico, fu rappresentata dalla guerra con la Francia¹. Essa spinse i privati a tesaurizzare le monete e ridimensionò le riserve auree della Banca d'Inghilterra. Così, nel corso del 1797, il Gabinetto Pitt fece adottare l'obbligo della circolazione cartacea.

A partire da quell'anno la Banca d'Inghilterra, che aveva provveduto a stampare banconote di piccolo taglio da una e due *sterline*, non poté più cambiarle con monete d'oro o argento. Le banconote non convertibili circolarono fino al 1821, quando si ricominciarono a coniare monete metalliche. Talora indicate come simbolo di essenziale sobrietà, le nuove *sterline* si presentavano come sciatti rettangoli cartacei (cm. 20 x 11) parzialmente manoscritti (numero di serie, data, beneficiario), dove l'intervento dell'incisore era piattamente di *routine*.

Non ci meraviglierà sapere che questo espediente per finanziare la guerra attirò sul Primo ministro britannico gli strali della satira più esilarante. Nella produzione del geniale caricaturista James Gillray



Vignetta di James Gillray (1797)

(1757-1815) ho scelto due vignette di soggetto monetario che ridicolizzano il Primo Lord del Tesoro William Pitt il Giovane (alla guida del Gabinetto inglese dal 1783 al 1800), dando corpo a sentimenti allora diffusi nell'opinione pubblica.

Nella prima vignetta la Banca d'Inghilterra assume le grottesche sembianze di un'anziana e collerica signora il cui abito è dato da un insieme di banconote da una *sterlina*: seduta su di un forziere d'acciaio, contenente le riserve auree, è concupita da William Pitt, raffigurato negli improbabili panni di un giovane e smanioso cicisbeo.

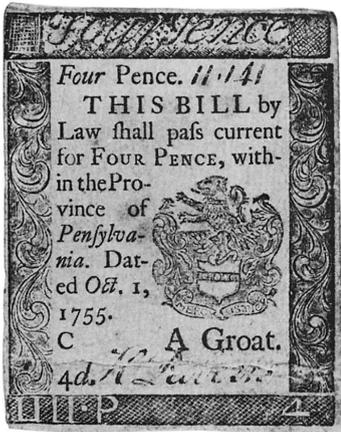
Nella seconda vignetta Pitt è un re Mida pasticcione che agisce al contrario, trasformando l'oro in carta.

Lo statista, raffigurato come un gigante, utilizza come sgabello la sala di contrattazione della Banca d'Inghilterra, sovrastando risparmiatori lillipuzziani disgustati da emissioni flatulente di cartamoneta. Il busto di Pitt non è altro che un enorme sacco di monete d'oro, mentre a guisa di cravatta egli esibisce il grosso lucchetto delle restrizioni creditizie e un mignolo adunco



J.G. inv. & sc. **MIDAS, Transmuting all into ~~CASH~~ PAPER.** 1797. March 3rd 1797. by H. Humphrey Naisbitt / Wood.
History of Midas. — The great Midas having dedicated himself to Bacchus, obtained from that Deity, the Power of changing all he Touch'd Apollo forc'd A Sigs Ears upon his head, for his Ignorance. — & although he tried to hide his disgrace with a Regal Cap, yet the very Sedges which grew from the Mud of the Pactolus, whisper'd out his Infamy, whenever they were agitated by the Wind from the opposite Shore. — Vide Ovid's Metam. l. viii.

William Pitt ridicolizzato da James Gillray (1797)



Biglietto coloniale della Pennsylvania (1755)

regge la chiave della proprietà pubblica. Alla sua destra si librano in volo, ad altezza di cintura, tre cherubini nudi e imparruccati che reggono tra le loro mani un lungo cartiglio pergamenaceo che celebra, sarcasticamente, il prospero stato delle finanze inglesi. Con una nota irriverente aggiuntiva: il primo cherubino, sulla sinistra, appesantito da un pesante mantello rosso con in mano una corona imperiale non può che essere Giorgio III.

3. Stati Uniti

Anche l'America inglese — prima e dopo l'indipendenza dalla madrepatria — si servì precocemente della cartamoneta. Nel 1689, in uno dei primi conflitti anglo-francesi, al governatore della Baia del Massachusetts mancò il denaro metallico per le spese di guerra. Allora, la Corte generale — questo era il nome del Legislativo — autorizzò l'emissione di biglietti bancari di vario taglio, per pagare soldati ed armamenti.

Si trattava di banconote convertibili alla

cessazione delle ostilità (come del resto avvenne), dato che il governo di Londra aveva garantito l'invio di una congrua quantità di monete metalliche, non appena fosse terminato il conflitto. Garantiti rispetto alla futura convertibilità, gli abitanti del Massachusetts accettarono di vendere beni e servizi in cambio di quei biglietti.

A sua volta, la circolazione cartacea potenziò l'economia di quella colonia e fu di esempio alle altre dodici colonie britanniche d'America che, entro il 1755, finirono anch'esse con l'emettere banconote e non solo per stipendiare soldati, ma anche per pagare le opere pubbliche. L'esemplare su cui possiamo soffermare la nostra attenzione è un biglietto da 4 pence stampato in Pennsylvania il 1° ottobre 1755 in cui è riprodotto lo stemma della colonia, con il numero di serie segnato a penna.

Una volta indipendenti, i tredici Stati nordamericani convissero con serie cartacee parallele: i biglietti statali e le banconote confederali, dette «dollari del Congresso Continentale», dal nome della massima autorità di direzione politica nord-americana. Nei sette anni di guerra, con una labile garanzia fornita dalla riscossione delle future imposte, furono stampate banconote per un valore nominale di circa 451 milioni di dollari; esse conobbero una svalutazione galoppante. Basti pensare che 167 dollari in cartamoneta del Congresso, nel 1781, equivalevano a un solo dollaro in metallo; analogo fu il deprezzamento delle banconote dei singoli Stati della Confederazione. Uno statista come Benjamin Franklin osò valutare positivamente la circostanza:

Questo denaro, come noi lo usiamo, è una macchina meravigliosa. Esso serve allo scopo quan-

do lo emettiamo, paga e veste le truppe, e fornisce vitto e munizioni; e quando siamo costretti ad emettere per somme eccessive, si ripaga da sé con la svalutazione.

[cit. Da Morison e Comager, *Storia degli Stati Uniti*, I, p. 376]

Quanto al pagare le truppe, bisogna poi vedere cosa riuscissero a comprare i soldati con quella carta talmente deprezzata da rendere estremamente diffuso il detto «not worth a Continental», cioè, non vale un dollaro continentale (cfr. Cribb, *Il denaro*, p. 173). Delle difficoltà legate all'uso della cartamoneta è restata traccia anche nel cinema e in alcuni filoni del romanzo storico. Per esempio, il protagonista del film *Revolution* — una delle poche pellicole dedicate all'evento — dopo aver combattuto sette anni, con gli arretrati della sua paga non riesce a fare nulla. Mentre il capitano Matteo Howard, uno dei comprimari di quel grande affresco corale che è il romanzo *L'albero della Libertà*, con cinque banconote da cinque dollari riesce a procurarsi poche patate ammuffite e gelate.

Vale la pena di ricordare la scena: dopo un tentativo fallito di comprare un sacchetto di farina per i suoi soldati, il capitano Howard tornò al suo accantonamento con «un secchietto sospettosamente piccolo [dal quale] egli trasse tre patate che posò sull'orlo del camino»; ma altre diciannove le aveva lasciate ai suoi uomini (Page, *L'albero della Libertà*, pp. 245-249).

Di fatto, malgrado quello che poteva dire Franklin, la svalutazione selvaggia rovinò combattenti, vedove, impiegati e piccoli coltivatori obbligati a vendere i propri raccolti per approvvigionare l'armata. Viceversa, ne trassero vantaggio commercianti grandi e piccoli, grossi fornitori di guerra e speculatori finanziari. Alcuni di

questi, consorziatisi alla fine del conflitto, cominciarono a percorrere le campagne, riscattando dagli ex combattenti per pochi spiccioli una massa ingente di cartamoneta, in attesa di favorevoli disposizioni legislative riguardo al rimborso in moneta metallica.

Ma che caratteristiche avevano le banconote dell'Indipendenza americana? Generalmente, leggiamo che durante la guerra la cartamoneta fu una specie di palcoscenico propagandistico a favore della buona causa nordamericana. Viene ricordata una banconota del Maryland raffigurante re Giorgio III nell'atto di appiccicare il fuoco a una città; oppure, viene richiamata l'attenzione sull'incisore della South Carolina che rilegge il motivo classico di Ercole (gli Stati Uniti) che strangola il leone di Nemea, cioè la Gran Bretagna (cfr. Doty, *La storia della moneta dall'antichità ai giorni nostri*, p. 145)².

Ma non tutte ebbero pari valenza patriottica. Per esempio, una banconota da 6 sterline stampata in New Jersey il 25 marzo 1776, quando cioè la crisi con Londra era in piedi da due anni, esaminata oggi, non ci ricollega a quel clima infuocato. Vi compare in basso a sinistra, inciso perfettamente, lo stemma della Casa reale d'Inghilterra; inoltre, nella lunga parte descrittiva di ben quattro righe è dato leggere che il biglietto è stato emesso in base a una legge votata dall'Assemblea coloniale «nel quattordicesimo anno del regno di Sua Maestà Re Giorgio III». Ma non è questo l'unico motivo d'interesse: la banconota è stampata in tricromia e su entrambi i lati. Al dritto, predomina il rosso, incorniciato da motivi ornamentali blu; al rovescio, in nero, troneggia una foglia contornata dal nome dello stampatore Isaac Collins e dal-



fronte



verso

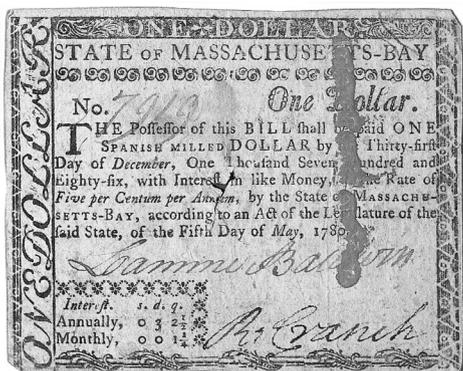
Biglietto dello Stato del New Jersey (1776)

le sanzioni (la pena di morte) contro i contraffattori.

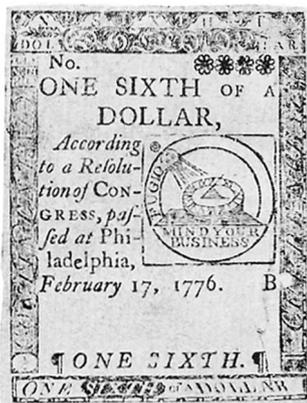
Sanzione che non vediamo riproposta in altre due banconote qui riprodotte: né in quella da *un dollaro*, stampata dallo Stato del Massachussets, in base a una legge del 1° maggio 1780; né in quella continentale del 1776. Quella stampata nel Massachussets la definirei di tipo esclusivamente tipografico, vale a dire priva di significative allegorie che abbiano richiesto l'intervento di un incisore, neppure di abilità men che modesta.

Viceversa, gioverà soffermarsi sul biglietto continentale da *un sesto di dollaro*. Esso appare graficamente ingenuo, poco più grande di un grosso francobollo ma politicamente significativo. Venne stampato a Philadelphia da Hall & Sellers in base a

una risoluzione approvata dal Congresso Continentale il 17 febbraio 1776. A un dritto banalmente tipografico, si contrappone un rovescio sovraccarico di messaggi. Al centro, all'interno di un sole radiante troviamo la scritta tonda «American Congress» che, a sua volta, racchiude l'auspicio confederativo «We Are One»: «noi siamo uno», cioè esprimiamo un solo progetto politico. A chi si riferisse quel «Noi» — che anticipa l'*incipit* della Costituzione federale «We the People» — lo chiariva la collana posta attorno al sole "congressuale": essa era costituita da tredici cerchietti inanellati, recanti ognuno il nome di una delle tredici colonie.



Biglietto dello Stato del Massachussets (1780)



fronte



verso

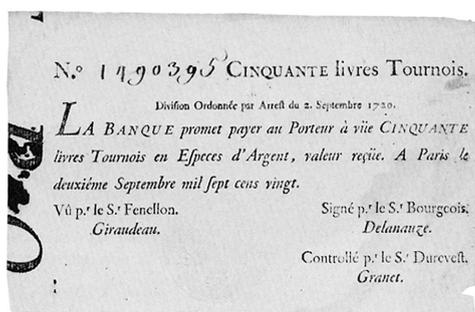
Biglietto del Congresso Continentale (1776)

4. La bancarotta di John Law

Per la Francia, il XVIII secolo fu un'epoca di grandi innovazioni politico-istituzionali anche in campo monetario e creditizio. All'inizio del secolo con l'introduzione delle banconote di John Law; poi, con gli *assegnati* della Costituente (1789) e della Convenzione (1792); infine con i *mandati territoriali* introdotti per una fugace stagione dal Direttorio (1796). In tutti questi casi si immise sul mercato una incontrollabile massa di circolante cartaceo che favorì la redistribuzione delle ricchezze, garantendo grossi profitti agli speculatori, rovinando i ceti popolari e incrementando una diffidenza generalizzata nei confronti della cartamoneta.

Il 2 maggio 1716 il finanziere scozzese John Law, che si era trasferito a Parigi due anni prima, ottenne dal Reggente³ Filippo d'Orléans un privilegio ventennale per iniziare l'attività di una Banque Générale, con capitale di sei milioni di *lire toinesi*⁴. La banca era autorizzata ad emettere banconote, garantite dai depositi di monete d'oro e argento, riscattabili in qualsiasi momento. L'iniziale diffidenza del pubblico fu ammorbidita nell'autunno 1716, quando due Editti del Reggente autorizzarono i francesi ad usare le banconote emesse dalla Banque Générale per pagare le imposte.

Nel dicembre 1718 la Banque Générale — che aveva un patrimonio di nove milioni di *lire toinesi* in moneta e 1,6 in cambiali, a fronte di 40 milioni di circolante cartaceo — fu trasformata in Banque Royale, con filiali a Lione, La Rochelle, Tours, Orléans, Amiens. Per generalizzare l'uso della cartamoneta il Reggente ne ordinò l'utilizzo per tutte le transazioni superiori alle seicento



Banconota emessa dalla Banque Royale de France (1720)

lire tornesi, qualora non fosse stato possibile pagare con monete d'oro: vista la scarsità di queste ultime, veniva in pratica sancito il corso forzoso della valuta cartacea.

Ma la nazionalizzazione della banca finì col sottrarla al controllo di Law. Infatti, fino a che la struttura bancaria era restata di tipo privatistico il finanziere scozzese era riuscito a mantenere una riserva monetaria pari al 25 del circolante. Divenendo invece Banque Royale e, quindi, governativa non gli era più possibile impedire che si stampasse una quantità incontrollabile di cartamoneta, anche per far fronte ad esigenze di cassa motivate con ragioni di Stato.

Così, alla fine del 1719, la circolazione cartacea aveva superato il valore di 1,2 miliardi. Otto tipografie lavoravano a tempo pieno per produrre banconote da 10, 50, 100 *lire tornesi*. Per gli incisori in quanto artisti, viceversa, c'era veramente poco da fare, visto che i biglietti di Law si presentavano come brutte e anonime cedoline, lontanissime anche dalla raffinatezza tipografica del XVIII secolo.

Malgrado il 5 gennaio 1720 John Law fosse stato nominato Controllore generale delle Finanze (vale a dire, l'equivalente del Primo ministro), il finanziere scozzese non

riuscì a mantenere la situazione sotto controllo. Nella stessa Parigi, i grandi fornitori alimentari (di bestiame da macello) accettavano solo pagamenti in monete battute in metallo prezioso.

Il 27 febbraio 1720 il Controllore generale delle Finanze convinse il Reggente ad emanare un Editto che dichiarò illegale il possesso di oro e argento per un valore complessivo superiore alle cinquecento *lire tornesi*, ordinando l'uso esclusivo delle banconote per i pagamenti al di sopra delle cento *lire*.

Ma la stella di Law era ormai in piena parabola discendente; il 10 ottobre 1720 un nuovo Editto ripristinò la circolazione metallica a partire dal successivo 1° novembre; poi, il 27 novembre, la Banque Royale chiuse i battenti con uno scoperto di 2,7 miliardi. Finalmente, il 14 dicembre, uno sconfitto e angosciato John Law partiva per l'esilio. Un contemporaneo, Mathieu Marais, ne scrisse l'epitaffio:

finisce così il sistema della cartamoneta, che ha arricchito un migliaio di pezzenti e ha impoverito centinaia di migliaia di galantuomini [cit. da Gleeson, *L'uomo che inventò il denaro*, p. 240].

5. Gli assegnati della Rivoluzione

Una settantina d'anni più tardi la Francia fu nuovamente costretta a fare i conti con la cartamoneta, aprendo una nuova parentesi destinata ad accompagnare la Rivoluzione fino al Direttorio (1795-99).

Tutto prende le mosse dalla necessità di risanare il gravissimo *deficit* di uno Stato sull'orlo della bancarotta, per pregressa bulimia guerresca e complessiva ineffi-

cienza di un sistema tributario prossimo al tracollo. In preda alla crisi fiscale, alla fine del 1788, la monarchia di Luigi XVI si era vista obbligata a convocare gli Stati Generali, corpo consultivo tricamerale inerte dal 1614. Rapidamente, i *leaders* patrioti ne avevano favorito la trasformazione in Assemblea Nazionale (17 giugno 1789) e, di lì a poco, in Costituente monocamerale.

Il 2 novembre 1789 i beni del Clero — una immensa «manomorta»⁵ — vennero incamerati senza indennizzo: come si disse, erano stati messi a disposizione della Nazione. Quei «beni nazionali» furono la garanzia reale che consentì l'emissione di 400 milioni di buoni, «assegnati» (cioè rappresentanti un'ipoteca) sul valore del patrimonio ecclesiastico, grazie al decreto del 19 dicembre 1789.

Inizialmente ne furono stampati grossi tagli da 1000 *lire tornesi*, ai quali il 17 aprile 1790 furono aggiunti tagli intermedi da 200 e 300 *lire tornesi*. Una seconda emissione di 800 milioni comprendente anche i tagli da 50 e 100 *lire* fu votata dalla Costituente l'8 ottobre 1790. L'assenza di piccoli tagli incoraggiò l'emissione di «biglietti di fiducia» da parte di istituti privati, che sull'operazione guadagnavano due volte: trattenevano un aggio dal 7 al 25 sul cambio in scudi d'argento e investendo in speculazioni (su zucchero, caffè, grano) gli *assegnati* incassati (cfr. Mathiez, *Carovita e lotte sociali nella Rivoluzione Francese*, p. 43).

Vale la pena di ricordare che a Parigi circolavano 89 tipi di biglietti emessi da privati (negozianti, gestori di caffè) e dai poteri locali (municipalità, dipartimenti); in tutta la Francia circolavano 5800 tipi di biglietti diversi, con un valore nominale di ogni singolo pezzo cartaceo che oscillava da un minimo di 6 *denari* a un massimo di 25

lire (cfr. Sédillot, *Le coût de la Révolution Française*, p. 224).

La Legislativa, il 23 dicembre 1791, decise l'emissione di *assegnati* di piccolo taglio (10, 15, 25, 50 *soldi*), proprio per mettere fine alla speculazione sul cambio (*ibidem*, pp. 44, 58).

Senza seguire nei dettagli ogni singola emissione, basterà dire che la Costituente (1789-91) emise *assegnati* per 1550 milioni, la Legislativa (1791-92) per 900 e la Convenzione Nazionale (1792-95) fino alla caduta di Robespierre per 3,6 miliardi.

In quel momento, la circolazione effettiva sfiorava i 6 miliardi di valore nominale, di cui 1,5 in tagli piccolissimi da 10 a 50 *soldi*. Quando, nel 1796, il Direttorio si decise a ritirarli dalla circolazione, gli *assegnati* avevano raggiunto il valore complessivo di 35 miliardi di valore nominale.

Quanto al valore effettivo, da un deprezzamento del 14 nel settembre 1791 (100 = 86) si era passati al 28 nel maggio 1792, al 59 nel luglio 1794, fino al crollo termidoriano-direttoriale: nel 1796 un biglietto da 100 *lire* non valeva che 30 centesimi (v. Hincker, *Assignats*, pp. 52 - 53).

Un nuovo tentativo cartaceo gestito dal Direttorio nel 1796 ebbe respiro cortissimo. Il nuovo governo francese decise infatti di ritirare gli svalutatissimi *assegnati* per emettere 2,4 miliardi di «mandati territoriali», con risultati immediatamente fallimentari. Emessi in marzo, essi furono ritirati il 31 luglio 1796 in ragione di 2 *franchi* ogni 100 *franchi* di valore nominale.

Il 23 luglio 1796 era stata ristabilita la libertà delle transazioni metalliche; poi, con legge del 16 pluvioso anno V (4 febbraio 1797) si ritornò definitivamente alla moneta metallica, grazie anche alla rinnovata disponibilità di metalli preziosi razzati in Ita-

lia. Il conio seguì le regole fissate dalla Convenzione Nazionale con il decreto 28 termidoro anno III (15 agosto 1795): nuova unità di misura era il *franco* rappresentato da un tondello d'argento del peso di cinque grammi ai 9/10 di fino. Parametro ripreso e fatto proprio dalla legge consolare del 7 e 17 germinale anno XI (29 marzo-8 aprile 1803) che introdusse anche un legale bimetallismo addizionale, fissando la parità oro/argento nella misura di 1 a 15,5. Il «franco di germinale» avrebbe retto il sistema monetario francese fino al 1914 (v. Dorigny, *Monnaie*, pp. 755 - 757).

Prima del crollo definitivo in età termidoriana (1794-95) e direttoriale (1795-96) gli *assegnati* avevano assolto l'importantissima funzione di fornire un grosso polmone finanziario a una Potenza che era in conflitto con tutta Europa, finanziandone lo sforzo bellico — un milione di soldati in campagna — in una misura che sarebbe restata ineguagliata fino alla Guerra Civile nordamericana (1861-1865) e, in Europa, fino alla Prima guerra mondiale (1914-1918).

Nell'assenza pressoché completa di numerario metallico, rapidamente tesaurizzato, o portato all'estero dagli emigrati o uscito dai confini sotto forma di pagamenti internazionali, la massiccia emissione di *assegnati* nei piccolissimi tagli da 10 a 50 soldi consentì alla povera gente di sopravvivere. Ma solo nei grandi centri e, specialmente, a Parigi, dato che in provincia dopo il 1795 con gli *assegnati* non era possibile comprare nulla, «neppure un bicchiere d'acqua» (cfr. Sédillot, *Le coin de la Révolution Française*, p. 225; Bruguière, *Assignats*, p. 470).

Gli *assegnati* servirono anche per pagare le imposte e acquistare i beni nazionali di prima e di «seconda origine», vale a dire

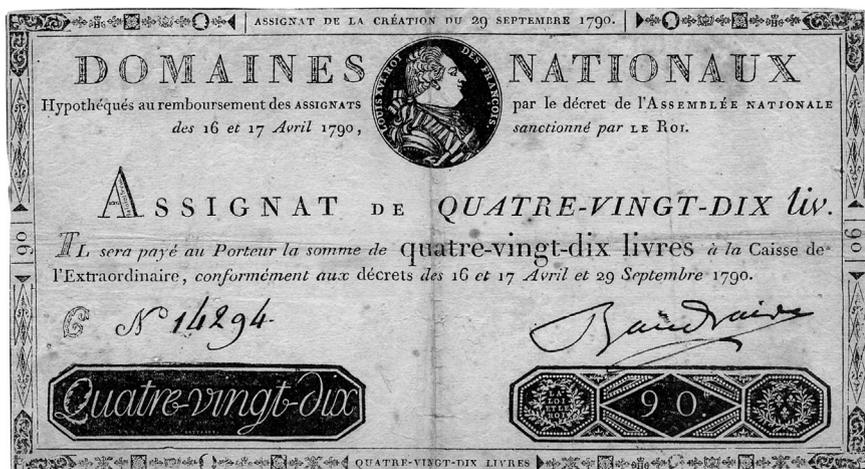
i possedimenti espropriati alla Chiesa e agli emigrati. Ne risultò vivacizzato il sonnolento mercato delle transazioni immobiliari d'Antico regime e, al tempo stesso, prese l'avvio una delle più radicali riforme agrarie che la storia ricordi.

Ma gli *assegnati* non furono solo questo, servendo da volano per alcune innovazioni (legate alle emissioni di massa), che ci avrebbero accompagnato fino ai giorni nostri.

Proprio negli anni della Rivoluzione francese, per impulso della Costituente, della Legislativa e della Convenzione Nazionale che incoraggiano miglioramenti tecnici in tutti i settori, compaiono le matrici di stampa incise su lastre di acciaio; inoltre, la firma manoscritta dei cassieri, che aveva caratterizzato le banconote in tutta Europa e nelle Americhe nel loro primo secolo di vita viene definitivamente soppiantata dalla «griffe mécanique»; viene poi messo a punto il «numéroteur mécanique», in grado di sovrimprimere gli *assegnati* fino al n° 9999. Si procede, infine, alla fabbricazione di carta speciale utilizzando vecchi stracci; e si tratta, fin dalle prime emissioni, di carta filigranata studiata appositamente per impedirne la contraffazione.

Resta ora da aggiungere qualcosa sulla loro veste grafica, dato che, pur deprezzati e screditati, in nulla essi ricordano la sciattezza delle banconote di John Law e delle prime *sterline*, anche se gli *assegnati* continuano ad essere stampati su di un solo lato.

Fin dal primo momento i più importanti incisori francesi vengono associati al progetto, mediante concorsi che selezionano i disegni migliori, con risultati degni di considerazione. Tali risultati non sempre possono essere pienamente apprezzati da chi



Assegnato da 90 lire (1790)

non ha l'opportunità di esaminare personalmente un assegnato di carta.

A parte l'intensa emozione che prova chi ha la fortuna di poterli guardare da vicino, occorre tener presente che l'esame diretto non è assimilabile alla resa della migliore delle riproduzioni fotografiche. Anche perché in fotografia si perde l'effetto filigrana, né resta traccia dei timbri a secco di fattura squisita, apposti per neutralizzare i falsari ma che raggiungono l'effetto di abbellire la cartamoneta, senza apparentemente privarla del gioco di chiaroscuri dato dai grandi spazi bianchi ricavati tra cornice e figure.

Per primo, prendiamo in esame un *assegnato* da 90 lire inciso da Nicolas-Marie Gatteaux (1751-1832); la sua firma appare due volte: sulla spalla destra di Luigi XVI e in basso a sinistra sotto la cifra scritta in lettere. Il biglietto, che rappresenta una ipoteca sul demanio nazionale, è stato emesso il 29 settembre 1790 in esecuzione di un decreto votato dall'Assemblea Nazionale Costituente il 16 e 17 aprile dello stesso anno.

Esso presenta i caratteri di una banconota rettangolare (di cm. 19 x 10) stampata su carta filigranata dove si intravede la scritta «OBLIGATION NATIONALE DE 90»; il biglietto è firmato e numerato a mano (N° 14294) e non reca numero di serie. All'interno di una cornice che alterna motivi geometrici, gigli dei Borbone, quattro microscopici profili di non facile identificazione, troviamo in alto al centro un riconoscibilissimo busto del re su fondo nero. Attorno al busto la legenda «LOUIS XVI ROI DES FRAN OIS».

Nella parte bassa dell'*assegnato*, quasi adagiati sulla cornice, vi sono due ottagoni fortemente allungati che ripropongono in due diverse soluzioni grafiche (in lettere e in cifra su fondo nero) il valore nominale del biglietto di carta. Di particolare efficacia appare la resa dell'ottagono di destra, quasi barocco nella sua complessità, visto che a sua volta racchiude un rombo e due ottagoni. Infatti, il valore nominale 90 risulta inserito in un rombo disposto sulla diagonale maggiore, le cui cuspidi indica-



Assegnato da 10 lire (1791)

no altri due piccoli ottagoni: in quello di sinistra un serto di foglie di quercia racchiude la legenda «LA LOI ET LE ROI», mentre nel piccolo ottagono di destra un serto di alloro evidenzia i tre gigli borbonici.

Anche l'*assegnato* da 10 lire risulta opera di Gatteaux. Esso parrebbe meno elaborato del precedente ma, esaminato con particolare attenzione, si rivela non avaro di tracce iconiche sulle quali vale la pena di soffermarci. Intanto, vanno sottolineate alcune caratteristiche che lo differenziano dall'*assegnato* emesso il 29 settembre, a cominciare dalle dimensioni più ridotte (cm. 11,4 x 7,3), visivamente indicative del minore valore nominale. L'elaborata firma di garanzia non è più manoscritta ma è una «griffe mécanique»; del pari tipografico è il numero di serie (1225^{me}).

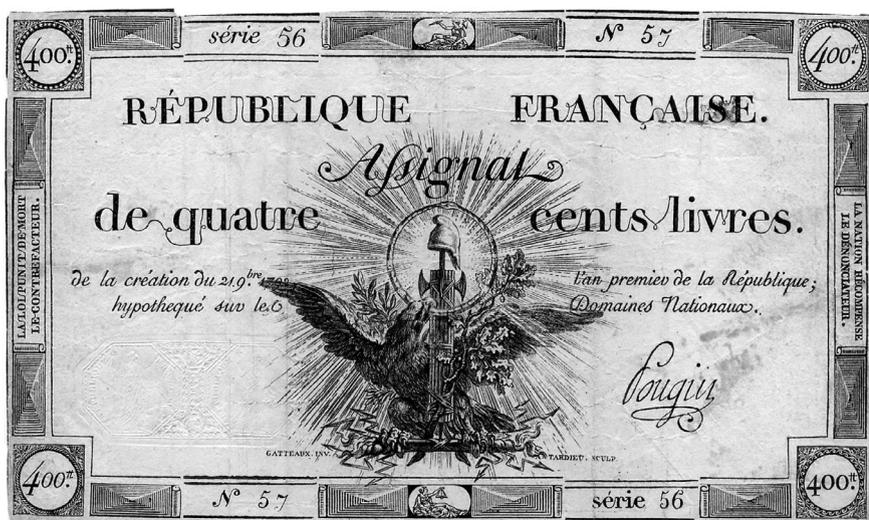
Manca invece il numero progressivo dei biglietti della stessa serie (da 1 a 999), provocando una folla di interrogativi senza risposta. Quest'assenza è fortuita o voluta? Si potrebbe pensare a una prova di stampa sottratta alla circolazione? ma, allora, per quale motivo l'*assegnato* risulta debitamente "sfrangiato"⁶? E se, invece, l'assenza di un numero progressivo fosse indicativa di una deliberata scelta a favore di emissioni incontrollate e, quindi, illimitate?

Lasciando da parte queste domande, l'analisi dell'*assegnato* da 10 lire ci riserva dell'altro. Un minuscolo cartiglio inserito in alto, al centro della cornice, ci ricorda che il biglietto è stato emesso in virtù della legge 16 dicembre 1791, senza però aggiungere nulla riguardo all'autorità emittente. In quel momento, la Francia era ancora una monarchia costituzionale e sul trono sedeva sempre Luigi XVI che, solo tre mesi prima, aveva giurato fedeltà alla costituzione. Eppure, la Legislativa, in sessione dal 1° ottobre 1791, si era guardata bene dal fare incidere sull'*assegnato* alcun simbolo regio.

Quindi, non vi compaiono né il profilo di Luigi XVI che, pure, si era rivelato utilissimo a Varennes, il 21 giugno 1791, per identificare il re in fuga, né tanto meno i gigli borbonici.

Viceversa, il cartiglio inferiore lancia un duplice segnale ai consumatori, avvertendoli che «la legge punisce con la morte il contraffattore», mentre «la nazione ricompensa il denunciatore» di *assegnati* falsi. Non è un arbitrario annuncio di tipo intimidatorio ma, più semplicemente, la sanzione inflitta dal codice penale del settembre 1791 appena entrato in vigore.

Ma l'elegante cornice che circonda lo spazio simbolico del biglietto non contiene solo i due cartigli di natura burocratico-sanzionatoria. Esaminata accuratamente, essa ci rivela la scomparsa delle quattro testine sostituite da altrettante allegorie femminili a figura intera seduta, di gusto greco-romano, con gli attributi della bilancia (Giustizia) e della tavola delle leggi. Tra la cornice e la «griffe mécanique» un ulteriore cartiglio su sfondo nero racchiude il valore nominale "10" inserito in una corona d'alloro retta da due geni angelicati che



Assegnato da 400 lire (1792)

impugnano in verticale due lunghe trombe: dissimulata e parallela alla tromba di destra, c'è la firma dell'incisore Gatteaux. Ai lati della «griffe» due timbri ovali a secco in rilievo (i cui assi misurano cm. 2,7 x 2). Ben visibili a occhio nudo ma fotograficamente inesistenti, propongono due immagini femminili: quella di sinistra poggia la sua mano su un fascio littorio e regge con la destra una lancia sormontata da un berretto frigio; la figura di destra tiene stretto a sé un ramo d'ulivo.

Il 21 settembre 1792 la Convenzione Nazionale, in sessione da appena ventiquattr'ore, proclama la repubblica; nella stessa seduta delibera una nuova emissione cartacea, concepita ancora una volta come ipoteca su un'aliquota del demanio nazionale. Il risultato dell'incisione su matrice può dirsi graficamente splendido; e non solo per quell'aquila gigantesca di derivazione romana che minaccia fulmini ai nemici della Francia rivoluzionaria.

Muovo solo qualche rilievo alla grammatura della carta che suggerisce una eccessiva fragilità; non posso però dimenticare che in quel momento il paese è in guerra con le maggiori Potenze d'Europa e che una parte del territorio nazionale è occupata dagli eserciti nemici: ne consegue che ci si debba riferire alla situazione di assoluta emergenza in cui operavano anche le cartiere.

L'assegnato da 400 lire è un grosso biglietto di centimetri 18,5 per 10,8 che reca impresse in filigrana le parole «LIBERTÉ ÉGALITÉ» affiancate in alto e «NATION FRAN AISE» in basso. Questa volta la cornice — decorata da dodici rettangoli attraversati da linee che rendono l'immagine di tetri visti dall'alto — è utilizzata per inserirvi due volte il numero di serie (56), altre due il numero progressivo (57), nei quattro angoli la cifra 400 che esprime il valore nominale. Vi compaiono poi in verticale i due cartigli sanzionatorio e delatorio; infi-



Assegnato da 50 lire (1792)

ne, due minuscole allegorie (cm. 1,4 x 0,7) di gusto neo-classico rappresentanti la Repubblica: in alto, vigile con picca e berretto frigio; in basso, con la bilancia della Giustizia. Nella metà superiore del biglietto, compaiono a tutto campo su tre righe orizzontali le scritte «RÉPUBLIQUE FRAN AISE» e «ASSIGNAT DE QUATRE CENT LIVRES».

Ma veniamo, infine, alla rappresentazione iconografica. In primo piano, sullo sfondo di un sole i cui raggi coprono un terzo dello spazio disponibile, una maestosa aquila ad ali spiegate, con il becco rivolto verso un gigantesco fascio littorio bipenne sormontato da berretto frigio, ingentilito da serti di alloro e quercia. In basso a sinistra, due sigilli a secco in rilievo presentano, iterandola, la medesima immagine: vale a dire la legenda «RÉPUBLIQUE FRAN AISE» posta sul lato di una figura femminile in piedi che regge una picca sormontata da berretto frigio, mentre tiene la mano sinistra poggiata su un fascio littorio

leggermente obliquo.

Differente — oserei dire più maestosa e meno bellicosa — la configurazione dell'assegnato da 50 lire della serie 5180, la cui emissione fu ordinata il 14 dicembre 1792; anche se va aggiunto che le scritte in filigrana sono analoghe a quelle della serie 56. Qui accanto all'onnipresente Nicolas-Marie Gatteaux si affianca l'incisore Alexandre Tardieu (1758 - 1844), futuro membro dell'*Institut*, già celebre per aver inciso i ritratti di Voltaire, della regina Maria Antonietta (su ritratto di Elisabeth Vigée-Lebrun), di Montesquieu (su ritratto di David).

Gatteaux e Tardieu nell'assegnato da 50 lire mettono al centro della scena la Repubblica, ringiovanendola, presentandocela nelle vesti greche di una giovane ventenne assisa su di una specie di baldacchino (decorato con berretto frigio racchiuso da due fasci littori bipenni in verticale), che, a sua volta, poggia su un basamento con la



Assegnato da 15 soldi (1792)

scritta «LIBERTÉ ÉGALITÉ».

La giovane Repubblica dirige il suo sguardo (severo, all'apparenza) verso di noi, appoggiando la mano sinistra sul pomo di un lungo scettro dietro cui si intravede un oggetto rettangolare (tavola delle leggi o scudo?) che, a sua volta, occulta parzialmente una palla di cannone; la mano destra regge invece una corona di foglie sospesa su un gallo, simbolo della vigilanza rivoluzionaria. Invisibile alla fotografia un rilievo tondo a secco, firmato dal solo Gatteaux, rappresenta l'Ercole gallico con leontia e clava, nell'atto di abbattere l'idra di Lerna, simbolo della tirannide dalle tante teste.

Ho già accennato agli *assegnati* di piccolo taglio, stampati appositamente per agevolare i piccoli consumatori. La nostra attenzione può soffermarsi sui due tagli qui riprodotti: quello da 15 soldi autorizzato dalla legge 24 ottobre 1792 e quello da 50 soldi autorizzato dalla legge 23 maggio 1793. L'esemplare da 15 soldi (serie 1360, senza numero progressivo) da me preso in considerazione è quasi un «fior di stampa»,

tanto da permettermi di ipotizzare che il biglietto qui riprodotto possa anche non aver mai circolato.

È un biglietto di 8 centimetri per 7, firmato dal prolifico Nicolas-Marie Gatteaux nei modi a lui consueti: a secco nel bollo di destra e in bianco, contrastato in nero, sotto la cifra 15 che ne indica il valore nominale. A lui risulta associato tale Gerard, a giudicare dalla legenda «GERARD FECIT» apposta in caratteri microscopici sotto la frase «payable au porteur».

Può apparire singolare che una banconota di taglio così modesto — con cui, al massimo, si poteva pagare il lavoro giornaliero di un salariato o comprare poche libbre di pane⁷ — possa divenire pretesto per un commento così articolato.

Ma quest'*assegnato* di 15 soldi della serie 1360 è paradigmatico della transizione di regime dell'estate 1792, della confusione istituzionale dell'autunno e, più in generale, delle difficoltà attraversate dalla Francia in guerra contro le potenze coalizzate. Come spiegare, altrimenti, la contraddittorietà dei messaggi istituzionali lanciati simultaneamente da quel biglietto? Si tratta di un biglietto che, paradossalmente, sembra attestare la compresenza (e la sopravvivenza) della monarchia nella repubblica.

Non desta meraviglia che in filigrana sia percepibile il giglio borbonico, dato che in una situazione di grave penuria non sarebbe stato possibile evitare l'uso della carta speciale già stoccata per la fabbricazione degli *assegnati*. Due piccoli cartigli rettangolari, in alto, agli angoli superiori dell'elegante cornice, riconducono la data al suo contesto istituzionale: «LOI DU 24 OCTOBRE 1792», vale a dire «L'AN I^{ER} DE LA RÉPUBLIQUE».

Fin qui nulla da eccepire; ma la metà

inferiore del biglietto segna il trionfo della *presse à timbrer* inventata dallo stesso incisore Gatteaux e che consentiva di stampare contemporaneamente a secco e in umido, improntando simultaneamente ogni singolo biglietto, abbinando il visibile inchiostro al semivisibile (a secco).

Ora, il disegno visibile era un simbolo accetto anche al patriottismo repubblicano. Gatteaux propone due matrone (quella a sinistra si presenta addirittura con le gambe accavallate) con l'immane picca sormontata dal berretto frigio, sedute ai lati di una targa dedicata ai «DROITS DE L'HOMME». Mentre, invece, l'impronta a secco era da considerarsi, il 24 ottobre 1792, "fuori legge".

Anche se la fotografia non ci rivela nulla, il diretto controllo visivo consente di prendere atto della sopravvivenza dello «scudo costituzionale» inciso da Augustin Dupré, malgrado il colpo di Stato del 10 agosto 1792 avesse annientato la monarchia costituzionale: infatti, i due bolli a secco riproducono le due facce dello *scudo*. Così, sul bollo di sinistra, ritroviamo il «Genio della Francia», raffigurato nell'atto di incidere su di una grande lastra la parola «CONSTITUTION», con la riproposizione di due legende non compromettenti: «RÈGNE DE LA LOI» sul margine superiore e «L'AN 4^e DE LA LIBERTÉ» nell'esergo. Ma come giustificare il bollo a secco sulla destra dove, nitido, risalta il busto dell'ultimo dei Borbone, esaltato dalla legenda «LOUIS XVI ROI DES FRAN OIS»?

In tal modo, lasciando circolare biglietti a legittimità (e lettura) polivalente, la Convenzione Nazionale finiva con il trasmettere una sensazione di precarietà istituzionale che poteva rivelarsi controproducente per il neonato regime repubblicano.



Assegnato da 50 soldi (1792)

L'esame dell'*assegnato da 50 soldi* emesso il 23 maggio 1793 non pone particolari problemi d'ordine interpretativo, dato che il biglietto fa propri i segni caratteristici dell'iconografia repubblicana dell'epoca. Anche in questo, la *presse à timbrer* dell'incisore Gatteaux, che firma l'emissione, ha improntato simultaneamente i rilievi tondi a secco e la parte in umido. C'è da dire che le tracce dello «scudo costituzionale» presenti nel taglio da *15 soldi* sono state definitivamente repubblicanizzate, sostituendo al busto di Luigi XVI una raffigurazione femminile.

Così, mentre il timbro a secco sulla sinistra ripropone sempre il Genio alato che continua a incidere sul marmo una parola ormai priva di significato – *constitution*⁸ – nel timbro di destra c'è la Francia in piedi che stringe al seno lo scettro del potere e ostenta nella mano destra la bilancia della Giustizia.

Nell'incisione inchiostrata Gatteaux ha introdotto un'ulteriore variante, facendo discendere le matrone greco-romane dal piedistallo su cui le aveva collocate nell'*assegnato da 15 soldi* del 24 ottobre 1792. Poi,

sistemandole in primo piano ai due lati della scena, separate da un'ara, ha anche la possibilità di raddoppiare e, quindi, delineare meglio le loro fattezze. Possiamo così accorgerci che Gatteaux ha ingentilito con un diadema la chioma di entrambe. Quella di sinistra potrebbe essere la Francia; sotto l'occhio penetrante del gallo, emblema della vigilanza rivoluzionaria, essa regge sulle sue gambe distese il grande libro della costituzione aperto sui «Droits de l'Homme». Di fronte a lei sta seduta la Giustizia che tiene stretto al seno con la mano sinistra un grande fascio littorio, mentre la destra, protesa verso l'ara, regge la bilancia.

Queste immagini di austera legalità repubblicana circolavano in decine di migliaia di esemplari mentre era in corso la proscrizione dei Girondini e il filosofo Condorcet era costretto a sopravvivere alla macchia, in attesa della fine imminente. Se penso che l'incisore Gatteaux era consapevole di tutto questo e con lo stesso impareggiabile zelo avrebbe celebrato il Terrore, il Direttorio, l'Impero e la Restaurazione, non posso che rimanere senza parole di fronte alla sublime amoralità di un grande professionista. Ritengo di dover aggiungere qualcosa sugli *assignats* in generale, su quei biglietti tramite cui i governi rivoluzionari hanno messo in circolazione oltre 35 miliardi di massa monetaria, finanziando lo sforzo militare della Francia, salvandola in quel momento dalla disfatta. Salvo consegnarla di lì a breve, dopo l'interludio del Terrore, nelle mani corrotte del Direttorio e in quelle non meno inquietanti di un generale che avrebbe prolungato la guerra fino al 1814.

Mi chiedo, se sia giusto per lo storico interrogarsi sugli enormi profitti di guerra ammassati senza pudore dai finanzieri, che

hanno speculato sulle forniture militari e sul ribasso degli *assignats*, rendendoli progressivamente inutilizzabili per la vita di ogni giorno. Rispondo indirettamente, ripensando all'indagine dello storico Richard Cobb sull'incremento dei suicidi a Parigi in epoca tardo-rivoluzionaria⁹ e, a tal proposito, mi chiedo se alcuni di quei corpi recuperati nella Senna, da vivi, appartenevano a donne e uomini che, pensando di poter patteggiare con la miseria grazie ai loro biglietti da 15 e 50 soldi, si sono sentiti rispondere che non c'era pane disponibile per chi poteva offrire in cambio solo pezzi di carta.

Bibliografia

- Braudel (Fernand), *Capitalismo e civiltà materiale (secoli XV - XVIII)*, Torino, Einaudi, 1977;
- Bruguière (Michel), *Assignats*, in François Furet e Mona Ozouf, *Dictionnaire critique de la Révolution française*, Paris, Flammarion, 1988;
- Cribb (Joe), (a cura di), *Il denaro. Dalle conchiglie alle carte di credito*, Bologna, Edizioni Analsi, 1986;
- Dorigny (Marcel), *Monnaie*, in Albert Soboul, *Dictionnaire historique de la Révolution française*, Paris, Puf, 1989, pp. 755 - 757;
- Doty (Richard), *La storia della moneta dall'antichità ai giorni nostri*, Milano, Vallardi, 1986;
- Gleeson (Janet), *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;
- Hincker (F.), *Assignats*, in Albert Soboul, *Dictionnaire historique de la Révolution française*, cit., pp. 52 - 53;
- Martucci (Roberto), *L'incisore di monete*, Milano, Il Saggiatore, 2000;
- Mathiez (Albert), *Carovita e lotte sociali nella Rivoluzione Francese. Dalla Costituente al Terrore*, Roma, Newton Compton, 1974, p. 43;
- Morison (S. E.) e Commager (H. S.), *Storia degli Stati Uniti d'America*, Firenze, La Nuova Italia, 1974;
- Page (Elisabeth), *L'albero della Libertà*, Milano, Arnoldo Mondadori Editore, 1947;
- Schama (Simon), *La cultura olandese dell'epoca d'oro*, Milano, Il Saggiatore, 1988;
- Sédillot (René), *Le cot de la Révolution Française*, Paris, Per-

- ¹ La guerra era stata dichiarata dalla Convenzione Nazionale francese il 1° febbraio 1793.
- ² L'autore omette di riprodurre l'immagine delle banconote.
- ³ Alla morte di Luigi XIV, il Re Sole, l'erede al trono aveva solo cinque anni; dal 1715 al 1723 il potere fu esercitato dal duca Filippo d'Orléans come Reggente del Regno.
- ⁴ La *livre tournois* (lira di Tour o torinese) venne utilizzata dal 1667 come unità di conto; durante il XVIII secolo aveva il valore di gr. 4,50 d'argento puro. Le monete effettivamente circolanti erano agganciate alla *livre tournois*: il *lucigi* d'oro valeva 24 *lire*, lo *scudo* (detto *lucigi* d'argento) valeva 3 *lire*, il *soldo* di rame valeva un ventesimo di *lira*. Sull'argomento cfr. Marcel Marion, *Dictionnaire des Institutions de la France aux XVII^e et XVIII^e siècles*, Paris, Édition A. & J. Picard, 1979 [1923], v. *Livre*, p. rin, 1987.

338, v. *Monnaies*, pp. 383 - 385, v. *Sol*, p. 511.

- ⁵ I beni di manomorta erano quelli che non pervenivano ai proprietari per via successoria; generalmente appartenevano ad enti di natura particolare (per esempio ecclesiastici) ed erano inalienabili.
- ⁶ Gli assegnati venivano stampati in fogli contenenti dieci biglietti; era previsto che il cassiere li tagliasse con le forbici, facendo in modo che i segni lasciati dal taglio manuale fossero diversi l'uno dall'altro.
- ⁷ Un salariato veniva remunerato dal 10 ai 18 soldi a giornata; con 15 soldi era possibile comprare due libbre di pane nella Corrèze, nella Creuse o nella Haute-Vienne e cinque libbre di pane a Parigi (dove, per motivi politici, costava meno): ma il valore della libbra non era omogeneo in tutta

la Francia, potendo oscillare da un minimo di 380 grammi a un massimo di 550 grammi; cfr. Albert Mathiez, *Carovita e lotte sociali nella Rivoluzione Francese*, cit., pp. 82, 92 - 95.

- ⁸ Mi riferisco alla costituzione, dato che alla fine del maggio 1793 la crisi tra i gruppi politici della Montagna e della Gironda era esplosa in modo virulento; il 2 giugno 1793 i *leaders* girondini sarebbero stati arrestati, processati e poi condannati a morte. La costituzione repubblicana, approvata in via definitiva il 24 giugno 1793, sarebbe stata sospesa a tempo indeterminato fino alla firma del trattato di pace.
- ⁹ Richard Cobb, *La Mort est dans Paris. Enquête sur le suicide, le meurtre et autres morts subites à Paris au lendemain de la Terreur*, Préface de Michel Vovelle, Paris, Éditions le Chemin vert, 1978.

Canton Ticino.

Il federalismo svizzero in un'ottica di frontiera

ROY GARRÉ

1. Dal patteggiamento della sudditanza al patto federale

Antonio Baroffio, un artista ticinese attivo presso la Zecca di Milano, realizzò nel 1805 una grande tela dal titolo *La rigenerazione del Cantone Ticino* destinata ad ornare la Sala del Gran Consiglio ticinese. Si tratta della prima opera allegorica dedicata al neonato Canton Ticino. In essa presero simbolicamente forma i valori del nuovo Stato. Lo stesso artista illustrò il significato di tali simbolismi in occasione della presentazione dell'opera alle autorità cantonali:

Nel mezzo del quadro siede in alto sulle nubi la Giustizia, tenendo colla destra la spada, e colla sinistra lo scudo su cui sta scritto: LEX CERTA ET JURA POPULI RESTITUT. COMITIA TICIN. XX. MAII MDCCCIII. Ha da un lato un Genio che le pone sul capo una corona d'alloro, e dall'altro Minerva, che le mostra al basso Ercole che atterra l'Avarizia, la Schiavitù e la Discordia. Sotto il gruppo della Giustizia il fiume Ticino conduce l'Unione all'altare della Patria a prestarvi il giuramento di un'alleanza indissolubile: sull'alta-

re è l'iscrizione: FOEDUS PAGI TICINENSIS CUM HELVET. FIRMATUM. Dal lato opposto ad Ercole che abbatte i mostri politici, si veggono le Belle Arti porgere preghiera alla Giustizia per la felicità di un paese, la di cui benemerita verso di esse si scorge da una lapide che sta loro vicino, sulla quale sono scritti i nomi de' migliori artisti nazionali, che sono additati da un piccolo Genio. Un sacrificatore conduce una pecora all'ara per esservi immolata. In distanza si vede un paese montuoso, e le acque del Ticino che serpeggiano nella pianura.

[cit. in Bianchi e Sonderegger, *Committenza pubblica e privata*, p. 260]

L'altare intitolato al patto (*foedus*) fra il Ticino e gli altri Cantoni svizzeri risalta al centro di questa tela, la quale al di là dei suoi valori artistici rappresenta un interessante monumento di archeologia giuridica. Il fatto che l'artista, mosso dall'«ardente desiderio [...] di fornire alla [...] patria un Monumento interessante la di Lei rigenerazione» (*ibidem*), abbia ritenuto importante porre in primo piano nel quadro l'altare simboleggiante il patto federale è indubbiamente significativo.



Antonio Baroffio, *La rigenerazione del Cantone Ticino* (1805)

In effetti dal profilo costituzionale quel *foedus* – da cui del resto l’etimologia dello stesso concetto di federalismo – era una grandissima novità nei rapporti fra le terre ticinesi e la Svizzera. L’idea di patto, che altrimenti marca così profondamente la storia costituzionale svizzera già dai suoi esordi, non aveva precedenti nei rapporti fra il Ticino e gli altri Cantoni. Non era attraverso un patto che si erano costruite le relazioni politiche e giuridiche fra i signori svizzeri e i baliaggi ticinesi. E non era attraverso un patto federale che si era costruita l’effimera esperienza della Repubblica Elvetica «una e indivisibile» (1798-1803).

Questo non significa che nella trisecolare esperienza balivale siano mancati elementi contrattuali nei rapporti fra ticinesi e dominatori svizzeri. Del resto la più recente storiografia tende a mettere in dis-

cussione il concetto stesso di assolutismo per definire il funzionamento dello Stato di *Ancien régime* (v. Bibliografia : Annoni, *De Benedictis*, Henschall). Oggi si tende a sottolineare come nemmeno le grandi monarchie europee di età moderna furono in grado di governare e reggersi senza venire continuamente a patti con i corpi intermedi.

Se questo valeva per le grandi monarchie assolute a maggior ragione si verificò nei baliaggi ticinesi, dove, come scrive Pio Caroni, il governo dei signori svizzeri fu «sporadico e discontinuo» e restò, «malgrado tutto, un governo di natura feudale» (*Sovrani e sudditi*, p. 593). Questo comunque non toglie che la contrattazione in questione (cfr. Ceschi, *Governanti*, pp. 45-65) ha poco a che vedere con il *foedus* allegoricamente celebrato all’inizio dell’Ottocento dal nostro Baroffio.

Così è senz'altro significativo che il giurista bormiense Alberto De Simoni, vissuto dal 1740 al 1822, contrapponesse la situazione costituzionale della Valtellina a quella delle «Prefetture di quà de' monti di Lugano, Mendrisio, Locarno e Valle Maggia». Quest'ultime sarebbero state infatti annesse, secondo De Simoni, «in assoluto e libero dominio» da parte degli Svizzeri, mentre l'atto di annessione della Valtellina alle Tre leghe sarebbe stato di natura «confederale» (De Simoni, *Ragionamento*, pp. 100-102).

Al di là della correttezza o meno della contrapposizione in esame è comunque certo che dal profilo costituzionale il regime dei baliaggi ticinesi non potesse considerarsi federale. Ci furono certamente patti, taciti od espliciti, fra governanti e governati; ci furono certamente ampi spazi di autogoverno locale; ci fu certamente un continuo «patteggiamento della sudditanza» (Ceschi, *Governanti*, p. 61); ma non ci fu federalismo¹. I baliaggi ticinesi furono strappati con la forza al ducato di Milano a cavallo fra Quattrocento e Cinquecento, e non certamente mediante un patto paritetico fra cantoni svizzeri ed abitanti delle terre ticinesi.

Il patto del 1803 rappresenta in tal senso un grande salto di qualità nei rapporti costituzionali tra Ticino e Svizzera. Un salto di qualità giuridico da cui trae la propria origine il Canton Ticino e che come tale giustifica l'enfasi allegorica del quadro di Baroffio. La recezione effettiva di questa novità costituzionale richiese comunque decenni e decenni di lenta macerazione nella società ticinese, prima di venire effettivamente metabolizzata non solamente dal profilo giuridico-formale ma anche da quello sociopolitico e culturale. Non si can-

cellano tre secoli di dominazione con un atto giuridico *tout court*.

I meccanismi di gestione della quotidianità politica, appresi ed introiettati in trecento anni di signoria degli Svizzeri, hanno continuato ad influenzare nel corso di tutto l'Ottocento il modo di pensare la politica in Ticino. Quei vecchi «patteggiamenti della sudditanza» non sono stati magicamente trasformati nel *foedus* di Baroffio semplicemente grazie all'Atto di Mediazione napoleonico o alle successive costituzioni federali, per altro sempre rigettate dall'elettorato ticinese.

Molta della conflittualità politica ottocentesca può spiegarsi anche così. C'era un malinteso di fondo fra avanguardie politiche e popolazione. Si parlava di concetti astratti e generali, come quello appunto di patto federale, senza tenere conto della difficile recezione sociale di questi stessi concetti. Il Ticino in più era esso stesso confrontato al suo interno con un'altra forma di federalismo, ben più problematico e sofferto di quello ufficiale: un federalismo spurio ed irregolare, ma non per questo da sottovalutare; possiamo chiamarlo regionalismo o anche campanilismo, fatto sta che marcherà in maniera vistosa tutta la storia ticinese dell'Ottocento, con importanti strascichi anche nel Novecento. Così l'avvocato luganese Giovanni Airoidi, scrittore e politico liberale, sottolineava ne «L'Elettore ticinese» del 19 aprile 1852 che «la lotta delle varie unità distrettuali, coll'unità dello stato, si può dire sia la storia della piccola nostra repubblica» (cit. da Ghiringhelli, *Alla ricerca dell'unità cantonale*, p. 37).

Una lotta che si ripercosse inevitabilmente anche sul piano giuridico, come trapare da una definizione del costituzionalista Louis Aureglia, il quale nella sua opera

Évolution du droit public du Canton du Tessin dans le sens démocratique, pubblicata a Parigi nel 1916, parlava del Ticino come «Stato unitario ma decentralizzato» (p. 331). Si trattava tuttavia di una decentralizzazione mal sopportata da Berna, visto che il Consiglio federale nel 1870 a margine dell'ennesima recrudescenza del regionalismo ticinese si affrettò a dichiarare il Ticino

uno e indivisibile, rigettando come inaccettabile qualsiasi separazione fra Sopraceneri e Sottoceneri, che tra l'altro avrebbe potuto stuzzicare le tentazioni annessionistiche circolanti nel nuovo Regno d'Italia.

[Ghiringhelli, *Il Ticino nello Stato federale*, p. 252]

Nel valutare l'importanza dei nuovi principi federali è dunque sempre opportuno tenere presente questi particolari aspetti della realtà sociopolitica ticinese. In altri termini, che accanto alla storia giuridica formale vi è anche quella sostanziale, la quale va ben al di là della mera declamazione programmatica di determinate istituzioni ma si misura con la quotidianità della recezione sociale di queste stesse istituzioni. Quotidianità che è fatta di abitudini, di tradizioni, di mentalità partigiane, di microinteressi, di lotte per il potere, tutti aspetti umani del convivere sociale che vanno a completare il quadro della storia costituzionale e che determinano in definitiva il successo o il fallimento di qualsiasi riforma istituzionale.

2. *L'Atto di Mediazione napoleonico del 1803*

Con l'Atto di Mediazione del 1803, imposto da Napoleone Bonaparte per porre fine ai continui tumulti che avevano caratterizzato

la breve vita della Repubblica Elvetica, la Svizzera divenne una Confederazione di 19 Cantoni autonomi, sotto tutela francese, governata da una Dieta federale presieduta da un Landamano. Nella Dieta sedevano i rappresentanti dei Cantoni, i quali avevano l'obbligo di votare secondo le istruzioni cantonali. Tale organo aveva competenze minime, di natura prevalentemente esecutiva. La competenza legislativa spettava ai Cantoni, i quali erano per altro sempre in grado di paralizzare le decisioni della Dieta.

Ci troviamo dunque di fronte ad una Confederazione di Stati e non ad uno Stato federale (cfr. Aubert, *Petite histoire constitutionnelle de la Suisse*, p. 14), come reso evidente dalla struttura stessa dell'Atto di Mediazione, nel quale il testo delle 19 costituzioni cantonali precede l'atto federativo in quanto tale.

Per quanto riguarda il Ticino va sottolineato che gli ex baliaggi degli Svizzeri in Italia vennero riuniti per la prima volta in un unico Cantone, libero e indipendente, diviso in 8 distretti, corrispondenti agli 8 vecchi baliaggi, e 38 circoli. Il potere legislativo venne affidato a un Gran Consiglio di 110 membri eletti dal popolo dei cittadini attivi e quello esecutivo ad un Piccolo Consiglio di 9 membri eletti dal Gran Consiglio.

Il passaggio al nuovo regime costituzionale fu tuttavia di difficile attuazione pratica. Fra i maggiori ostacoli vi erano la scarsità di vie di comunicazione all'interno del territorio ticinese e la mancanza di uno spirito pubblico di tipo unitario. È ovvio che per delle popolazioni abituate per secoli a vivere separate, che come tali non si erano mai sentite politicamente unite, l'Atto di Mediazione e le leggi cantonali emanate sulla base di quello stesso atto rappresentavano un costruito artificioso ed un'inge-

renza indebita negli affari locali. Non sorprende quindi che

per tutta la prima parte dell'Ottocento ogni tentativo di riforma e qualsiasi dispositivo costituzionale che mirasse a consolidare la presenza dello Stato suscitavano energiche reazioni di ripudio.

[Ghiringhelli, *La costruzione del Cantone (1803-1830)*, p. 37]

Questo è un dato di fatto di cui si deve prendere atto, senza moralismi o condanne di sorta, in quanto è evidente che non si può costruire da un giorno all'altro una mentalità politica comune o un senso patriottico di appartenenza. Non si tratta di un segno di arretratezza o di sottosviluppo, ma dell'espressione di un prudente scetticismo di fronte a questa nuova realtà statale, da parte di popolazioni comunque abituate per secoli ad essere alla mercé di governatori svizzeri e notabili locali (cfr. Caroni, *Sovrani e sudditi*, p. 594).

Che di fronte a tali premesse storiche il popolo minuto abbia guardato con diffidenza a questi nuovi governanti è più che mai comprensibile, anche tenuto conto del fatto che questi stessi governanti furono ben attenti, mediante limitazioni censitarie e patriziali al diritto di voto e di eleggibilità, a non estendere troppo la partecipazione democratica alle nuove istituzioni (cfr. De Biasio, *Il censo e il voto, passim*).

Se queste erano le basi elettorali con cui il nuovo Stato voleva creare uno spirito unitario e patriottico non ci sorprende certamente che ci siano voluti molti e molti decenni perché le varie riforme costituzionali e legislative potessero diventare realtà.

3. Il Patto federale del 1815 ed il periodo della Restaurazione

Nel periodo della Restaurazione, succedutosi alla caduta del regime napoleonico in Francia ed alla breve parentesi della cosiddetta Lunga Dieta (1813-1815), il regime costituzionale fu caratterizzato da un Patto federale non molto diverso da quello introdotto con l'Atto di Mediazione. In questo senso, si trattava certamente di una Confederazione di Stati ma con un potere centrale ancora più debole che ai tempi della Mediazione.

Il nuovo Patto federale del 7 agosto 1815 era molto sintetico, costituito di soli quindici articoli piuttosto oscuri e lacunosi, ad immagine di un sistema costituzionale decisamente debole, in cui i Cantoni erano titolari della maggior parte delle competenze. Ogni Cantone era uno Stato sovrano con la propria costituzione, la propria moneta, i propri dazi e le proprie dogane. L'impronta politica delle varie costituzioni cantonali fu decisamente conservatrice.

L'unico organo della Confederazione era la Dieta, composta dai ventidue rappresentanti cantonali, tenuti a votare secondo le istruzioni dei governi di provenienza. Le sue competenze si restringevano alla politica estera, al commercio estero, alla difesa militare ed alla sicurezza interna. Non aveva a disposizione un esercito nazionale ma si avvaleva dei contingenti militari dei Cantoni.

Sotto il profilo internazionale la Confederazione era uscita dall'orbita francese per entrare in quella austriaca, russa e prussiana della Santa Alleanza. L'occhiuta attenzione delle Grandi potenze si fece naturalmente sentire anche in Ticino che dovette controvoglia riformare la costituzione del

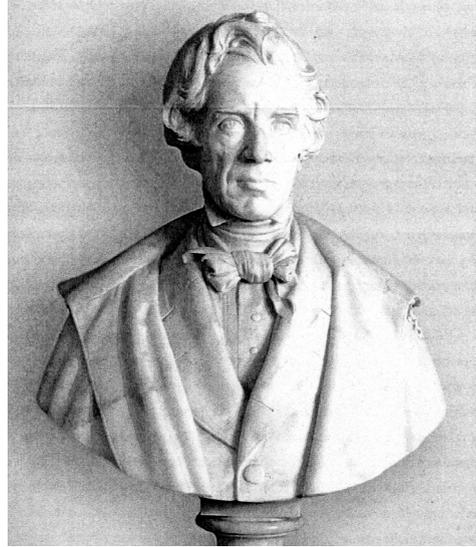
1803, rischiando di riattivare le forze disgreganti che a più riprese avevano minacciato l'unità del cantone.

La nuova costituzione non fu certamente un prodotto dell'autonomia politica cantonale, ma venne imposta dalle Potenze della Santa Alleanza, pur sulla base di un fitto carteggio fra governo ticinese e plenipotenziari alleati e nonostante le tumultuose proteste popolari sfociate nel movimento di Giubiasco del 1814 (cfr. Ghiringhelli, *La costruzione*, pp. 52-54)². Il 17 dicembre 1814 venne così promulgata una costituzione conforme alle attese delle Potenze, la quale prevedeva delle forti limitazioni ai diritti di sovranità popolare nonché la preminenza assoluta del governo sul Parlamento. Venivano poste le premesse giuridiche di quel lungo regime autoritario che fu incarnato da Giovan Battista Quadri, l'uomo forte che resse le sorti del Canton Ticino fino al 1830.

4. Dalla Confederazione di Stati allo Stato federale

La storia costituzionale del Patto federale del 1815 viene generalmente divisa in due periodi: quello della Restaurazione, che va dal 1815 al 1830, e quello della Rigenerazione che va dal 1830 al 1848. Nel periodo della Restaurazione vengono abbandonate molte delle innovazioni del periodo riformista 1798-1803. I diritti politici dei cittadini vengono massicciamente ridotti ed in molti Cantoni viene abolita la separazione dei poteri.

In Ticino il regime quadriano fu caratterizzato da abusi, corruzione, clientelismo ed in generale dall'asservimento dello Sta-



Vincenzo Vela, *Busto di Stefano Franscini* (1862)

to agli interessi privati, anche se venne svolto un gran lavoro sul piano della consolidazione delle strutture statali, dell'unificazione legislativa e della costruzione della rete viaria. La progressiva involuzione di questo regime verso pratiche sempre più autocratiche e poliziesche, ne determinò il crollo, soprattutto grazie all'attività di alcuni giovani liberali, ed in particolare di Stefano Franscini, che agli inizi del 1830 aveva fatto stampare e diffondere, anonimo, lo scritto politico *Della riforma della costituzione ticinese*.

Questa pubblicazione diede l'avvio ad un movimento riformistico di stampo liberale che entro breve tempo portò alla caduta del regime della Restaurazione ed alla promulgazione della costituzione ticinese del 4 luglio 1830, proprio alcune settimane prima dello scoppio della Rivoluzione di Luglio a Parigi. La riforma ticinese rappresenta così il primo atto della Rigenerazione svizzera, che a partire dal gennaio del 1831 coinvolse nel giro di alcuni mesi i Cantoni

di Soletta, Lucerna, Zurigo, San Gallo, Turgovia, Argovia, Sciaffusa, Vaud e Berna.

Fra le riforme introdotte vanno segnalate l'estensione del diritto di voto, la separazione dei poteri e numerose libertà fondamentali del cittadino. Questi Cantoni rappresentavano dei veri e propri «laboratori di sperimentazione» (Roland Ruffieux) in vista di riforme di più ampio respiro. A livello federale vennero presto avanzate proposte di riforma del Patto del 1815, le quali sfociarono nell'originale quanto sfortunato «Progetto Rossi» del 1832 (cfr. Rossi, *Per la patria comune*). Tale progetto prende il nome dal relatore che lo presentò alla Dieta nel 1833, Pellegrino Rossi (1787-1848), il grande uomo politico e studioso di origine carrarina, che proprio in quegli anni, nella veste di deputato del Cantone di Ginevra alla Dieta federale, era uno dei maggiori protagonisti della politica svizzera.

Quale novità più importante il progetto in esame prevedeva la transizione ad uno Stato federale³, retto da organi costituzionali autonomi e non più da una Dieta vincolata alle istruzioni dei governi cantonali. Esso prevedeva la separazione dei poteri, la creazione di una Dieta di 44 membri (2 per cantone) quale organo legislativo, di un Consiglio federale di 5 membri presieduto da un Landamano quale organo esecutivo e di una Corte federale quale organo giudiziario. Le competenze federali si estendevano in materia di politica internazionale, difesa, dogane esterne, moneta, posta, regime delle polveri e compiti di utilità pubblica quali il promovimento delle scienze e delle arti. La capitale veniva fissata a Lucerna. Non era previsto un catalogo federale di diritti fondamentali, materia deferita alle costituzioni cantonali.

Il progetto cadde presto fra le critiche incrociate di quasi tutti gli schieramenti: dai cattolici che censuravano la mancanza della garanzia dei conventi, ai romandi che lo consideravano troppo centralizzatore, fino agli stessi liberali che lamentavano il mancato potenziamento dei diritti popolari e l'assenza di un criterio di elezione proporzionale alla popolazione. La Dieta riunita a Zurigo nel maggio del 1833 dapprima modificò ampiamente il progetto, il quale fu ratificato in questa nuova forma da 12 Parlamenti cantonali. Tuttavia esso naufragò quando a Lucerna, la capitale designata del nuovo Stato federale, venne vistosamente bocciato in sede popolare. Per quindici anni l'idea di una revisione costituzionale fu così accantonata.

Sarà la conclusione della Guerra civile del Sonderbund (1847) a rimettere in moto il processo riformistico. Già nell'agosto del 1847 fu creata una commissione di revisione del Patto federale, la quale si mise al lavoro solamente il 16 febbraio 1848, dopo che anche la maggior parte dei Cantoni del dissolto Sonderbund furono coinvolti nel progetto. I lavori furono accelerati dalla Rivoluzione parigina che proprio in quel periodo stava scuotendo l'Europa intera. L'8 aprile il progetto fu portato a compimento.

Il nuovo testo non comportava una semplice revisione del Patto del 1815, ma la creazione di un vero e proprio Stato federale con una sua costituzione. Il testo costituzionale fu approvato il 27 giugno, quasi senza modifiche, dalla Dieta riunitasi a Berna. Il progetto fu quindi sottoposto ai singoli Cantoni che in genere (con le sole eccezioni di Friburgo e dei Grigioni) affidarono la questione allo scrutinio popolare. L'elettorato della maggioranza dei Can-

toni approvò il nuovo testo costituzionale. Nel complesso parteciparono al voto 241.642 cittadini svizzeri su 437.103 aventi diritto di voto, per una popolazione totale di più di due milioni di abitanti: 169.743 cittadini l'approvarono, 71.899 la respinsero. Il 12 settembre 1848, la Dieta sempre riunita a Berna, preso atto del risultato delle votazioni nei vari Cantoni, approvò definitivamente la nuova costituzione, la quale entrò in vigore il 16 novembre di quello stesso anno, con la creazione della prima Assemblea federale e del primo Consiglio federale.

Sotto il profilo strettamente formale si trattò di un atto non assolutamente previsto dal Patto federale allora in vigore, e come tale anticostituzionale e quindi rivoluzionario (Kölz, *Le origini*, p. 428). Il nuovo Stato federale che ne derivava fu quindi costretto a darsi al più presto una nuova legittimità ed una nuova legalità.

La costituzione del 1848 è composta di un breve preambolo, di 114 articoli ripartiti in tre capitoli e di qualche disposizione transitoria. Nel preambolo, dopo l'invocazione a Dio onnipotente, viene indicato il proposito dei costituenti «di rassodare la lega dei Confederati, di mantenere ed accrescere l'Unità, la Forza e l'Onore della Nazione Svizzera». Il primo capitolo affronta il tema della Confederazione, dei Cantoni e dei rapporti fra di essi. Il secondo istituisce le autorità federali. Il terzo disciplina la riforma della costituzione federale. Le disposizioni transitorie regolano il destino delle istituzioni precedentemente esistenti.

Le competenze federali sono molto accresciute rispetto a quelle del Patto del 1815, ma soprattutto potranno d'ora in avanti venire estese senza l'accordo unani-

me di tutti i Cantoni, come in effetti avverrà ripetutamente nella seconda metà dell'Ottocento e fino agli anni Cinquanta del Novecento. Fra le competenze della Confederazione ricordiamo gli affari esteri, la difesa nazionale, il monopolio delle dogane, delle poste, della moneta, delle polveri, l'unificazione di pesi e misure, i lavori pubblici di interesse nazionale, la creazione di una scuola politecnica e di un'università federali.

Se la Confederazione del 1815 non disponeva che di una Dieta di delegati cantonali, debole e macchinosa, ora il nuovo Stato federale, che si chiama ancora Confederazione per tradizione storica ma non per sostanza giuridica, può contare su organi centrali forti ed autonomi. Il Parlamento è bicamerale, secondo il modello costituzionale americano (Kölz, *Der Weg*, p. 6), ed è quello che ancor'oggi conosciamo, composto di un Consiglio nazionale a rappresentanza del popolo svizzero (art. 61) ed un Consiglio degli Stati a rappresentanza dei Cantoni (art. 69). Il potere esecutivo viene esercitato da un Consiglio federale di 7 membri, uniti da un vincolo collegiale e paritario, eletti dalle due Camere riunite in assemblea plenaria (Assemblea federale). I lavori governativi vengono diretti da un presidente, il quale è *primus inter pares* e non un primo ministro munito di superiori competenze.

Viene creato anche un Tribunale federale, dotato tuttavia di competenze molto ristrette e con una debolissima indipendenza, visto che i suoi membri erano per la maggior parte anche deputati all'Assemblea federale. Per avere una vera Corte federale indipendente e con ampie competenze giurisprudenziali si dovrà aspettare la costituzione federale del 1874.

La costituzione del 1848 garantisce alcune libertà fondamentali – come il diritto di libero domicilio su tutto il territorio svizzero (art. 41), le libertà di culto (art. 44), di stampa (art. 45) e di associazione (art. 46) – ma non contiene un catalogo esaustivo di diritti fondamentali, i quali secondo la mentalità dell'epoca vengono affidati alle costituzioni cantonali.

5. *Il Ticino nello Stato federale*

Il Canton Ticino non entrò volentieri nel nuovo Stato federale. Il passaggio dalla Confederazione di Stati del 1815 allo Stato federale del 1848 fu percepito in maniera molto problematica sia dalle *élites* politiche che dall'elettorato. Il progetto costituzionale del 1848 fu così rigettato in Ticino con 4494 voti contrari e soli 1652 a favore. Analoghi destini ebbero in consultazione popolare il tentativo di riforma del 1872 (rigettato con una maggioranza di 6902 no, a fronte di 5871 sì) e la riforma totale del 1874 (12.507 no, 6245 sì).

Il motivo di questi reiterati rifiuti è di tipo soprattutto economico e finanziario. Grande ostacolo contro l'accettazione della costituzione del 1848 fu l'unificazione doganale e postale con la conseguente abolizione delle rispettive regalie cantonali e la grande preoccupazione che ne derivava per i destini delle casse del Cantone. In effetti i proventi di dazi e pedaggi erano già insufficienti prima del 1848 e lo divennero ancora di più quando la costituzione del 1848 li trasferì alla Confederazione con indennizzi ritenuti iniqui nel Cantone (cfr. Ghiringhelli, *Il Ticino*, p. 237). Per quanto riguarda il rifiuto della costituzione del

1874 accanto ai motivi finanziari vi erano argomenti di tipo confessionale, militare e giuspolitico.

I rapporti fra il Canton Ticino ed il nuovo Stato federale furono comunque subito tesi anche dal profilo politico-militare. Basti pensare all'intervento del settembre 1848, guidato dai commissari federali Munzinger di Soletta ed Escher di Zurigo, con cui Berna cercò di risolvere la questione degli esuli italiani in Ticino. Pensato come strumento per far rispettare la neutralità svizzera, apertamente minacciata dall'Austria che aveva decretato il blocco commerciale contro il Ticino e l'espulsione dei ticinesi dalla Lombardia, l'intervento delle truppe federali venne accolto molto male dalle autorità cantonali, che lo vissero come un'umiliante violazione della propria sovranità.

In effetti la misura convinse l'Austria ad allentare il blocco commerciale, ma il Ticino fu costretto dalle Camere federali ad espellere tutti i profughi di età superiore ai 18 anni ed a rifiutare l'accoglienza di nuovi. Si trattò di un'imposizione che lasciò strascichi profondi nei rapporti fra Ticino e Confederazione e che amareggiò gli stessi liberali ticinesi.

Berna fu invece utile alle *élites* politiche liberali in occasione dell'abolizione dei vincoli censitari e patriziali al diritto di voto. L'adesione del partito liberale alla causa abolizionista non fu comunque mai del tutto convinta, ma fu legata a personalità di spicco come Carlo Battaglini, Ambrogio Bertoni, Ambrogio Luvini e Giovan-Battista Pioda (v. De Biasio, *Il censo*, p. 331 n. 1077). L'elettorato ticinese era profondamente contrario all'abolizione di queste disuguaglianze politiche, tanto che si può parlare dell'esistenza nel Ticino del-

l'Ottocento di una vera e propria «ideologia censitaria» (De Biasio, *Il censo*, p. 203).

La costituzione federale del 1848 aveva tuttavia decretato l'eguaglianza politica di tutti i cittadini svizzeri di sesso maschile (art. 4); si trattava di una norma di portata non solo federale ma anche intracantonale (De Biasio, *Il censo*, p. 122). In questo senso è sorprendente la titubanza delle autorità federali di fronte alla persistenza ben oltre il 1848 del regime discriminatorio ticinese. Il requisito del patriziato fu abolito mediante decreto del Consiglio federale del 1° ottobre 1858, mentre solamente nel 1863 il governo ticinese fu sollecitato da Berna ad eliminare i vincoli censitari. La ratifica granconsiliare della definitiva abolizione del censo si fece comunque attendere fino al 2 maggio 1866.

In questo ambito ci troviamo di fronte ad una grande discrezione delle autorità federali, improntata più al pragmatismo che al rigore giuridico. Anticostituzionale dal 1848, il censo fu abolito in Ticino soltanto nel 1866. In questo caso la sovranità cantonale venne fin troppo rispettata dalla Confederazione, mossa com'era da una prudenza federalista che rasentò l'indifferenza ed il cinismo.

Il tema del rispetto della sovranità cantonale fu spesso invocato in occasione delle varie riforme costituzionali che dal 1848 in poi contribuirono ad accrescere notevolmente le competenze della Confederazione a scapito dei Cantoni. Paradigmatico in tal senso il caso dell'unificazione giusprivatistica federale (cfr. Caroni, *L'unificazione giusprivatistica federale*). La competenza legislativa in ambito di diritto privato era un tema carico di altissime valenze giuspolitiche ed ideologiche. Così ne «La Libertà» dell'8 aprile 1874 si faceva notare

come «l'essenza della sovranità sta nel potere legislativo, e questo scompare, e con esso la sovranità cantonale, che viene colpita al cuore. La vita cantonale si restringe così all'amministrazione dei debiti». Paventata veniva anche una germanizzazione del diritto con la conseguente perdita delle particolarità giuridiche ticinesi:

Nella Svizzera l'unificazione del diritto, anzi ch'è portato di civiltà e di progresso, sarà l'effetto di un'esosa e dittatoria preponderanza, una contrazione e un perturbamento al modo di essere che è proprio di ciascun popolo.

[«La Libertà» del 10 gennaio 1874]

A questa visione pessimistica gli esponenti politici liberali opponevano una concezione più flessibile e funzionale della sovranità. Così secondo il giurista Stefano Gabuzzi

il giusto concetto dello Stato federativo [consiste nell'attribuire al potere centrale] ciò che esso può far meglio dei singoli Stati, e riserva l'autonomia di questi ultimi laddove l'amministrazione locale può meglio riescire di quella centrale. [«Repertorio di giurisprudenza patria», XVIII (1898), p. 1009]

Idea questa già espressa da «Il Gottardo» del 22 agosto 1873:

Provati i vantaggi dell'unificazione legislativa, non è più comprensibile l'appello alla sovranità cantonale, in tutto ed in ogni singolo dettaglio, quando per causa di una sovranità così fatta si fa incaglio al prosperamento generale della patria.

Il concetto di sovranità qui utilizzato è strumentale alla lotta partitica fra liberali e conservatori. Come scrive Pio Caroni, per i federalisti

di parte conservatrice, la difesa ad oltranza della sovranità cantonale coincideva singolarmente con il rifiuto dello Stato centrale e meglio

Garré

ancora di quello Stato storicamente accertabile, che i liberali avevano voluto ed organizzato, e che ora dominavano largamente.

[Caroni, *L'unificazione*, p. 29]

D'altra parte gli stessi liberali non ragionavano diversamente quando si facevano promotori del rafforzamento dello Stato centrale,

poiché ciò facendo confidavano in una politica sufficientemente conforme ai loro interessi e dalla quale comunque non occorre – per ora – mettersi in guardia.

[Caroni, *L'unificazione*, p. 30]

Federalismo, sovranità cantonale, centralismo erano concetti astratti, principi politici ideali che nascondevano in realtà interessi partitici e lotte di potere, e che come tali vanno di volta in volta valutati nella loro concretezza sociopolitica. La storia costituzionale deve sempre tenere in considerazione la quotidianità politica e sociale in cui questi concetti vengono pensati, propugnati e realizzati, altrimenti corre il rischio di diventare una storia artificiale, priva di legame con la realtà (cfr. Schindler, *Verfassungsrecht und soziale Struktur*, p. 60 ss).

Così per i liberali al potere nel 1848 l'intervento delle truppe federali in Ticino rappresentava un'umiliante ingerenza nella sovranità cantonale e non certamente un atto costituzionalmente legittimo di un'autorità statale all'interno del proprio territorio nazionale. Lo stesso vale per i conservatori che ritornarono al potere nel 1875 e che quindi a margine delle discussioni sull'unificazione giusprivatistica federale vegliavano a salvaguardare gli attributi di sovranità del territorio che stava per ricadere nella loro sfera di dominio (v. Caroni, *L'unificazione*, p. 29).

Analogo discorso si può fare per il censo, che restò in sospenso per decenni da un lato per l'indifferenza federale, dall'altra per la predominanza di un'ideologia censitaria difficilmente scalzabile con il tiepido appoggio delle élites liberali, in un Ticino che aveva esportato in Australia ed in California proprio quelle masse proletarie che avrebbero potuto fare della lotta contro il censo una formidabile bandiera emancipatoria.

Bibliografia

- Annoni (Ada), *Società e istituzioni nella storia dello Stato moderno*, in *Il federalismo nella storia*, Milano, Istituto lombardo Accademia di scienze e lettere, 1998, pp. 55-80;
- Aubert (Jean-François), *Petite histoire constitutionnelle de la Suisse*, Berna, Francke, 19834;
- *Traité de droit constitutionnel suisse*, I, Neuchâtel, Éditions Ides et calendes, 1967;
- Bianchi (Federica) e Sonderegger (Cristina), *Committenza pubblica e privata*, in *Arte in Ticino (1803-2003)*, I, *La ricerca di un'appartenenza (1803-1870)*, a cura di Rudy Chiappini, Bellinzona, Casa editrice Salviani, 2001;
- Caroni (Pio), *L'unificazione giusprivatistica federale (1862-1898) nell'ottica (periferica) dei ticinesi*, in *Lombardia elvetica. Studi offerti a Virgilio Gilardoni*, Bellinzona, Casagrande, 1986, pp. 11-32;
- *Sovrani e sudditi nel labirinto del diritto*, in Raffaello Ceschi (a cura di), *Storia della Svizzera italiana dal Cinquecento al Settecento*, Bellinzona, Editrice Casagrande, 2000;
- *Sudditi subalpini a confronto*, in «Archivio storico ticinese», 130 (2001);
- Ceschi (Raffaello), *Governanti e governati*, in id., (a cura di), *Storia della Svizzera italiana dal Cinquecento al Settecento*, cit.;
- De Benedictis (Angela), *Politica, governo e istituzioni nell'Europa moderna*, Bologna, Il Mulino, 2001;
- De Biasio (Giorgio), *Il censo e il voto*, Bellinzona 1993 [rinvio anche alla recensione da me pubblicata su «Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Germanistische Abteilung», CXXVI (1996), pp. 606-610];
- De Simoni (Alberto), *Ragionamento giuridico-politico sopra la costituzione della Valtellina e del contado di Chiavenna, e sopra i loro rispettivi diritti fissati e garantiti dal Capi-*

- tolato di Milano del 3 settembre 1639 [1788], in Caroni (Pio), *Sudditi subalpini a confronto*, in «Archivio storico ticinese», 130 (2001), p. 293 s.;
- Chiringhelli (Andrea), *Alla ricerca dell'unità cantonale*, in Andrea Chiringhelli e Lorenzo Sganzi (a cura di), *Ticino 1798-1998. Dai baliaggi italiani alla Repubblica cantonale*, Bellinzona, Editrice Casagrande, 1998;
- *La costruzione del Cantone (1803-1830)*, in Raffaello Ceschi (a cura di), *Storia del Cantone Ticino*, tom. I, *L'Ottocento*, Bellinzona, Archivio di Stato, 1998;
- *Il Ticino nello Stato federale (1848-1890)*, in Ceschi, (Raffaello), (a cura di), *Storia del Cantone Ticino*, cit.;
- Henschall (Nicholas), *The Myth of Absolutism. Change and Continuity in Early Modern European Monarchy*, London-New York, Longman Press, 1992;
- Kölz (Alfred), *Der Weg der Schweiz zum modernen Bundesstaat*, Zurich, 1998;
- Rossi (Pellegrino), *Per la patria comune*, a cura di Luigi Lachè, Manduria, Lacaita, 1997;
- Schindler (Dietrich), *Verfassungsrecht und soziale Struktur*, Zurich, Schultess & Co., 1932.

¹ Nemmeno nelle forme medievali evidenziate da Antonio Padoa Schioppa in *Federalismo medievale*, in *Il federalismo nella storia*, cit., pp. 21-43.

² In generale sul Ticino in questo periodo storico si veda il fondamentale studio di Raffaello

Ceschi, *Il Ticino nella crisi del 1814*, Bellinzona 1979.

³ Pellegrino Rossi non amava comunque tracciare una linea di demarcazione astratta e dogmatica fra Stato federale e Confederazione di Stati. La sua era una visione molto più sfumata, prag-

matica ed antiformalista, dai tratti in fondo molto moderni, come sottolinea giustamente Luigi Lachè, *Un italiano a Ginevra, alla ricerca della patria comune*, in Rossi, *Per la patria*, cit., p. XL s.

La Repubblica Romana (1849)

Rilettura di un'esperienza costituzionale

IRENE MANZI

La Repubblica romana e la sua costituzione sono state spesso trattate in modo marginale dalla storiografia, in particolar modo rispetto agli altri avvenimenti del Risorgimento. Sono infatti poco numerosi i testi di carattere storico o giuridico sull'esperienza del 1849 e, tra quelli esistenti, scritti di solito poco dopo la conclusione degli avvenimenti rivoluzionari, tale vicenda è affrontata sotto un'ottica più politica che giuridica.

Eppure proprio sotto questo aspetto l'esperienza romana si è segnalata per la sua originalità. Mentre infatti la maggior parte delle Carte costituzionali adottate in quegli anni, soprattutto in Italia, aveva preso ad esempio le costituzioni francesi del 1814 e del 1830, spesso senza tener conto della distanza, non solo cronologica ma anche ideale che intercorreva tra i due testi, i Costituenti romani avevano elaborato un modello autoctono, distante dall'archetipo francese.

Il testo romano del 1849 era infatti frutto di un'Assemblea Costituente eletta a suf-

fragio universale maschile diretto dai cittadini della Repubblica, mentre tutte le altre Carte ad essa coeve, ad eccezione di quella belga del 1831 e di quella siciliana del 1848, erano derivate da un *octroi*, mediante il quale il monarca, dietro la pressione popolare, aveva inteso autolimitare il proprio potere, almeno in via teorica, assoluto.

Al di là delle modalità di redazione, poi, la costituzione romana era fortemente innovativa anche nei suoi contenuti. Oltre al solenne riconoscimento dei fondamentali diritti civili e politici, accompagnato dall'impegno a migliorare, con le leggi e con le istituzioni, le condizioni morali e materiali dei propri cittadini, i Costituenti avevano inteso dare allo Stato un assetto istituzionale del tutto originale. L'atto approvato il 2 luglio 1849 delineava infatti una Repubblica al cui interno si distinguevano tre diversi poteri: l'Assemblea, il Consolato e l'Ordine giudiziario, indipendenti ma strettamente legati tra loro al fine di esercitare un reciproco controllo.

1. *L'assetto istituzionale*

L'Assemblea monocamerale, titolare del potere di proporre ed approvare le leggi, occupava una posizione centrale nella struttura istituzionale definita dalla Carta.

Oltre alla funzione legislativa, i rappresentanti del popolo decidevano infatti «della pace, della guerra e dei trattati» (art. 29), compiti che quasi tutte le Carte ottocentesche, lo Statuto albertino in primo luogo, attribuivano in via esclusiva al sovrano, capo dell'esercito e titolare della politica internazionale, con scarsi poteri d'intervento a favore delle Assemblee rappresentative. Queste, proprio nel caso citato dello Statuto del Regno di Sardegna, dovevano solo essere informate, per lo più a posteriori, delle scelte adottate dal sovrano, con l'unica eccezione, prevista dall'articolo 5, nel caso i cui i trattati sottoscritti comportassero oneri alle finanze o modificazioni del territorio.

Non era però solo la titolarità della politica estera a fare dell'Assemblea repubblicana il perno del sistema statale, infatti, oltre a tale attribuzione, essa controllava l'Esecutivo attraverso la nomina dei tre Consoli, titolari tanto delle funzioni proprie del governo, insieme ai Ministri da essi nominati, quanto di quelle del capo dello Stato, attraverso la promulgazione delle leggi e la cura delle relazioni internazionali. Si realizzava in tal modo una sorta d'invasione del potere legislativo nella sfera dell'Esecutivo (Galasso, *La Repubblica romana*), confermata, del resto, dall'esplicita enunciazione, contenuta nella Carta, della responsabilità di tutti i membri del governo nei confronti dell'Assemblea e dal riconoscimento, a favore del presidente dell'organismo parlamentare, del potere di

promulgare da solo le leggi in caso d'eccessivo indugio da parte dell'Esecutivo.

La Repubblica aveva dunque tentato di garantire una piena indipendenza all'organo legislativo, rafforzata dall'impossibilità per il Consolato di scioglierlo o sospenderne le sedute. L'Assemblea era infatti «indissolubile e permanente, salvo il diritto di aggiornarsi pel quel tempo che crederà» (art. 23).

Questa complessa costruzione ed i rapporti di forza stabiliti tra il potere legislativo monocamerale e l'Esecutivo da esso eletto sono indubbiamente l'indice della profonda atipicità della costituzione romana. Non era comunque nuova l'idea di un potere esecutivo gestito da più soggetti, c'erano dei precedenti storici nella costituzione francese dell'anno III e nella tradizione elvetica, ove il regime collegiale di governo era una consuetudine nella maggior parte dei Cantoni.

Il Direttorio francese, previsto nel testo costituzionale del 1795, era formato da cinque membri nominati dal Consiglio degli Anziani sulla base di una lista di cinquanta nomi presentata dall'altra Camera, il Consiglio dei Cinquecento. I cinque Direttori, che svolgevano la vera e propria funzione di governo, nominavano, a loro volta, i ministri a cui spettava l'esecuzione dei decreti e degli atti disposti dall'Esecutivo, con funzioni dunque più tecniche che politiche.

Tale schema, fondato su un duplice ordine di responsabilità, tecnica e politica, era molto simile a quello previsto dalla costituzione romana del 1848, in cui ai tre Consoli, scelti dall'Assemblea, si affiancavano i sette ministri, nominati dall'organo esecutivo e competenti ad eseguire funzioni di natura prettamente tecnica.

Se nel governo direttoriale del 1795

però il potere esecutivo e quello legislativo erano rigidamente divisi, secondo una rigorosa applicazione del principio della divisione dei poteri, tanto che i membri del Direttorio non avevano poteri d'iniziativa legislativa e potevano comunicare con i Consigli solo per iscritto, il Consolato e l'Assemblea romana avevano legami molto più stretti. L'Esecutivo era infatti titolare di un potere di iniziativa legislativa ed era politicamente responsabile verso l'organo assembleare, mentre il Direttorio francese non poteva essere sfiduciato o costretto alle dimissioni dai due Consigli.

Sotto tale profilo, la costituzione repubblicana era più vicina all'esempio offerto dal Consiglio federale, previsto dalla Carta svizzera del 1848, i cui membri erano scelti dalle Camere riunite tra i cittadini eleggibili al Consiglio Nazionale. I sette componenti dell'Esecutivo avevano voto consultivo nelle due Camere e potere d'iniziativa legislativa; inoltre dovevano rendere conto del proprio agire agli organi legislativi, senza però che questi potessero costringerli alle dimissioni, attraverso un procedimento di sfiducia parlamentare. In tal senso, dunque il Consolato romano sembrava essere una sorta di "riassunto" di entrambe le esperienze, anche se nessun riferimento in proposito emerse all'interno dell'Assemblea Costituente.

Ciò che più differenziava però la Carta romana rispetto alle altre costituzioni del 1848, era il legame che si realizzava tra il Consolato e l'Assemblea ed, in particolar modo, la supremazia dell'una sull'altro. L'unica costituzione che si avvicinava a tale modello era quella della Francia repubblicana in cui il presidente della Repubblica, eletto dai cittadini, esercitava il potere esecutivo, promulgava le leggi, nominava e

revocava i ministri che, a loro volta, ne controfirmavano gli atti ed era responsabile, insieme a questi, dinanzi al Parlamento.

I Costituenti francesi avevano però determinato un'eccessiva concentrazione di poteri in capo al presidente della Repubblica, tanto da indurre alcuni a parlare, con riferimento a tale esperienza, di un sistema atipico di monarchia mista con un re eletto dal popolo o un presidente con attributi reali (Lambert, *La Genèse de la Constitution*), indipendente dall'Assemblea monocamerale ed, anzi, ad essa apertamente contrapposto in virtù dell'investitura popolare.

Se il sistema delineato dalla Repubblica romana era di tipo parlamentare, l'ordinamento emergente dalle altre Carte quarantottesche, in particolar modo quelle ottriate, risultava ancora accentuatamente "regiocentrico", come è dato osservare dall'esperienza del Regno di Sardegna, uno dei pochi Stati, che conservò, passate le rivolte, il testo costituzionale. Al suo interno permaneva un rapporto privilegiato tra il sovrano ed il governo piuttosto che tra quest'ultimo e le Camere, dimostrando la scarsa fondatezza del motto "il re regna ma non governa" che, con la concessione dello Statuto, molti ritenevano ormai realizzato (Martucci, *Storia costituzionale*). L'Esecutivo realizzava la politica del sovrano, che, tra l'altro, presiedeva il Consiglio dei ministri e spesso, al di fuori di ogni crisi parlamentare, determinava la caduta dei singoli governi. La mancata approvazione da parte del Parlamento dei progetti di legge governativi costituiva per il sovrano un alibi per la sospensione delle sessioni o per lo scioglimento della Camera, con ciò testimoniando del peso relativo che l'organismo rappresentativo rivestiva all'interno dello Stato.

Questo complessivo confronto dimostra che la Carta romana si pose come reale esempio di costituzionalismo democratico (C. Ghisalberti, *Il costituzionalismo del '48*), in primo luogo perché frutto non di un ristretto Consiglio di Conferenza di nomina regia, ma di un'Assemblea Costituente, eletta dai cittadini romani a suffragio universale. Tale organismo, che svolse contemporaneamente le funzioni di legislatore ordinario e costituente, rappresentò, in grosso anticipo rispetto agli altri Stati italiani, una sorta di palestra di addestramento per una classe dirigente nazionale fino a quel momento tenuta al margine degli incarichi di governo e scopertasi capace di amministrare lo Stato e di elaborare, nel confronto delle reciproche differenze, un disegno politico e costituzionale unitario.

All'interno dell'Assemblea furono infatti presenti più orientamenti politici: democratici influenzati dal socialismo o dalla tradizione giacobina, mazziniani e liberali moderati. Ne seguì, nell'arco di cinque mesi – tempo considerevole se comparato con i pochi giorni necessari ad elaborare le Carte *octroyées* – un significativo confronto politico che portò alla formazione di una costituzione abbastanza equilibrata e non di parte, riformista ma non anticlericale. Affermazione confermata dal confronto tra il testo costituzionale e le disposizioni legislative emanate negli otto mesi di vita della Repubblica e tendenti a riformare uno Stato arretrato politicamente ed economicamente.

Di solito, i singoli atti normativi si uniformano ai principi dettati dalla Carta costituzionale, in quanto fonti gerarchicamente inferiori; anche a Roma ciò è accaduto, ma prima ancora che si approvasse la costituzione. I decreti e le ordinanze che tentarono

di riorganizzare e riformare lo Stato attraverso la secolarizzazione dell'amministrazione statale, la separazione della giurisdizione laica da quella ecclesiastica, l'abolizione delle imposte più inique, anticiparono il contenuto della Carta che si pose dunque come sunto di tutte le scelte effettuate e loro testimonianza più evidente, testo lucido e coerente, ispirato magari dal testo francese ma non certo copiato da esso.

L'Assemblea e la costituzione da essa approvata non ebbero nulla di rivoluzionario, nonostante spesso si sia rappresentata l'esperienza romana come rivoluzione sociale di tipo socialista. Se gli si vuole attribuire, tentando delle semplificazioni, un aggettivo, questo dovrebbe essere: democratico-riformatore. La solenne enunciazione dell'articolo III della costituzione, in virtù della quale la Repubblica si sarebbe impegnata a promuovere il miglioramento delle condizioni morali e materiali dei cittadini, non deve infatti trarre in inganno. Con questo ci si impegnava ad intervenire in modo più concreto a favore dei cittadini, ma il riconoscimento del diritto di proprietà, il rifiuto di costituzionalizzare il diritto al lavoro ed il sistema elettorale previsto per l'elezione degli organi rappresentativi a livello locale, che attribuiva l'elettorato attivo e passivo solo ai possidenti, testimoniavano che le scelte adottate non anticipavano di certo future rivoluzioni.

L'Assemblea eletta era perciò sostanzialmente moderata e spinta dalla volontà di riformare il vecchio Stato pontificio, tentando il più possibile di venire incontro ai cittadini romani, come dimostrano i dibattiti svoltisi all'interno della Costituente. Per tale motivo le decisioni adottate si sono rivelate realmente equilibrate; non ci si è limitati ad

applicare un'idea astratta alla realtà dello Stato romano, ma si è cercato piuttosto di adattare le idee che animavano i Costituenti con la realtà presente a Roma, cercando di conciliare il passato con il presente.

Nonostante ciò, l'evidente carattere riformista della Carta romana è stato spesso travisato, tanto in un senso quanto nell'altro. Su ciò ha inciso indubbiamente il fatto di essere maturata in un contesto del tutto particolare, lo Stato pontificio, una monarchia assoluta su base elettiva in cui si intrecciavano e confondevano il potere temporale e quello spirituale, di essere legata alla fuga del Pontefice, di essere l'unica Repubblica affermata nel contesto italiano.

Il fatto poi che l'importanza assunta negli anni successivi dai Savoia, come artefici dell'unità nazionale, abbia posto necessariamente in ombra una Carta costituzionale frutto di un regime repubblicano, ha indubbiamente travisato la reale portata dell'esperienza del 1848-49. Su di essa hanno finito per concentrarsi una serie di pregiudizi, tanto da parte dei suoi fautori che dei suoi oppositori, che hanno messo in ombra la sua modernità ed impedito per lungo tempo l'emergere di giudizi sereni ed obbiettivi.

2. *Uno scontro di pregiudizi*

Evocare i pregiudizi può sembrare un po' eccessivo quando si parla di studi storici e giuridici, ma forse consente di evidenziare come, a volte, il confronto svoltosi su tale tema si sia atteggiato ad una sorta di dialogo tra sordi, diretto a salvaguardare, anche contro l'evidenza, i propri preconcetti.

Tanto i sostenitori quanto i critici della Repubblica romana hanno infatti finito per raccontare una vicenda storica poco aderente alla realtà, impedendo così di evidenziarne i tratti peculiari.

I sostenitori dell'esperienza romana, soprattutto nelle opere scritte pochi anni dopo la sconfitta della Repubblica, hanno spesso enfatizzato con toni retorici le azioni dei singoli e il loro eroismo. Certamente, la resistenza opposta dalla Repubblica all'aggressione portata nei suoi confronti dalle Potenze europee è degna di essere raccontata. Il fatto poi che la parte più consistente di tale aggressione fosse condotta da una Repubblica "sorella" come la Francia, ai cui principi gli stessi Costituenti romani si erano ispirati, aveva un valore fortemente simbolico. L'approvazione della Carta costituzionale nell'ultimo giorno del regime repubblicano ha poi finito per consegnare alla storia un'immagine densa di suggestioni ideali, come ultima affermazione solenne di uno Stato che si opponeva agli invasori.

Indubbiamente anche questi eventi hanno caratterizzato la storia della Roma del 1849, ma non sembrano i soli elementi essenziali. Si sono raccontate le battaglie senza guardare, o guardando in modo marginale, all'originalità del nuovo Stato romano, al contenuto dei suoi atti giuridici, e anzitutto della sua costituzione. Sono questi elementi ad aver reso la Repubblica del 1849 differente rispetto alle esperienze politiche nazionali precedenti e coeve e vicina ai modelli europei più avanzati.

La retorica e la carica di *pathos* hanno dato facili argomenti ai critici dell'esperienza romana che hanno finito per accentuarne e deformarne alcuni caratteri, quali l'influenza mazziniana, il cosmopoliti-

smo, il fatto di essersi realizzata dopo la fuga del Pontefice.

È innegabile che le idee mazziniane siano state presenti nella vicenda romana, lo stesso Mazzini, del resto, rivestì a Roma la qualità di Triumviro. L'attenzione rivolta al problema dei diritti e dei doveri, la funzione educativa che la Repubblica avrebbe dovuto svolgere verso i suoi cittadini, il forte accento posto sul solidarismo e l'associazionismo, testimoniano l'indubbia influenza della filosofia mazziniana.

Ciò, tuttavia, non può far trascurare che all'interno della storia repubblicana si distinguono tre fasi: una prima, successiva alla fuga di Pio IX e coincidente con il governo del Comitato esecutivo, non mazziniana; una seconda retta dal Triumvirato e guidata da Mazzini; una terza infine, detta del secondo Triumvirato (30 giugno 1849), esplicitamente antimazziniana in quanto caratterizzata da un aperto scontro tra l'Assemblea e l'ex Triumviro, che riteneva opportuno resistere fino alla fine, facendo uscire da Roma il governo repubblicano e continuando la guerra in Romagna (A. M. Ghisalberti, *Roma da Mazzini a Pio IX*).

Questo, del resto, si ricollegava alla differente funzione che Mazzini assegnava alla Costituente romana; non Assemblea limitata e locale destinata a disciplinare la situazione dell'ex Stato pontificio, ma punto di partenza per un progetto a carattere nazionale italiano. Secondo Mazzini, la Repubblica romana avrebbe rappresentato solo un primo passo verso la Costituente nazionale e, per questo motivo, la sua costituzione sarebbe dovuta essere una semplice dichiarazione di principi.

In tal senso, la Carta repubblicana tradì in parte gli ideali del suo massimo ispira-

tore; i membri dell'Assemblea non lavorarono nell'ottica di una breve parentesi in vista della Costituente nazionale, ma cercarono di creare un modello effettivamente pensato per la realtà dello Stato pontificio, per porre rimedio ai suoi molteplici problemi. Con i suoi 69 articoli la Costituzione del 1849 non si è così limitata a semplici dichiarazioni di intenti. Accanto al solenne riconoscimento di numerosi diritti individuali, essa ha dato un nuovo assetto istituzionale allo Stato, si è data una struttura rigida, attraverso la previsione di uno specifico procedimento di revisione costituzionale (Titolo VIII), a conferma del fatto di essere stata pensata per durare e non per essere una breve parentesi in un percorso storico di più ampio respiro.

Questo tratto porta a confutare una seconda critica rivolta all'esperienza del '49: la sua non romanità. Nel tentativo di dimostrare l'estraneità del movimento rivoluzionario rispetto alla popolazione di Roma, molti (Spada, *Storia della rivoluzione*) hanno sottolineato la consistente presenza, all'interno della Costituente e tra i Triumviri di "stranieri", in realtà cittadini degli altri Stati italiani. Ciò stava a dimostrare che la rivolta era stata pilotata e forzata da pochi soggetti, per di più non romani.

Sicuramente la Costituente ricevette un contributo, politico e militare, dai cittadini degli altri Stati italiani, ma l'esperienza parlamentare e di governo che essi portarono non fu più grande di quella dei deputati romani e dell'ex Stato pontificio, che per numero e capacità ressero gran parte del peso dei lavori. La costruzione realizzata alla fine non fu "artificiale", ovvero importata esclusivamente dall'estero, ma calata nella realtà di Roma. Ne è una dimostrazione la difesa della città contro le trup-

pe francesi, a cui la popolazione partecipò attivamente. Si realizzò così una reale fusione tra le energie popolari e locali ed i motivi e le forze nazionali, senza escludere, cosa ovvia e naturale, anche la presenza di un'opposizione sia a Roma che nei territori più vicini al Regno borbonico.

Proprio la partecipazione di cittadini provenienti da tutta la Penisola segnò l'emergere, su scala ridotta, di una classe dirigente realmente nazionale, il che fa della Repubblica una realtà allo stesso tempo cosmopolita e profondamente romana. Essa nacque con il consenso popolare, «non quindi una gloriosa piccola falange di forestieri costituitasi a guida politica e militare di una città passiva se non, addirittura ostile» (A. M. Chisalberti, *Roma da Mazzini a Pio IX*).

I deputati della Costituente, anche nella veste di legislatori ordinari, seppero interpretare quello che da tempo era latente nello Stato pontificio e ne aveva acuito l'instabilità: un desiderio di libertà con molte sfaccettature, perché voglia di libertà politica e libertà sociale, libertà di parola e libertà dal bisogno. Obiettivi che si tradussero nella legislazione dello Stato. Si ridisciplinarono numerosi istituti di diritto privato, quali le successioni, i contratti, la proprietà creando in tal modo una normativa unitaria per gli atti più utilizzati nella pratica quotidiana. Fu approvata una legge sull'ordinamento dei municipi e, tra il marzo e l'aprile del 1849, vennero indette le prime elezioni amministrative.

Si pose poi mano alla questione della libertà religiosa e del ruolo del Pontefice, l'aspetto più peculiare dello Stato romano. Un ulteriore elemento di critica che si leva nei confronti della Repubblica romana deriva infatti dal fatto di essersi originata



Giuseppe Mazzini

dalla fuga del Pontefice, tratto che caratterizzerebbe in senso anticlericale l'intera politica dei Costituenti del 1849. Anche in tal caso, se si esaminassero le cose con maggiore attenzione, lasciando da parte giudizi affrettati e semplicistici, ci si renderebbe conto della scarsa fondatezza di tale affermazione.

In base allo Statuto promulgato dal Papa nel 1848, lo Stato pontificio era una monarchia costituzionale non ereditaria, il cui Principe era eletto tra i Cardinali. Fuggendo, Pio IX aveva abdicato al suo ruolo di capo dello Stato, senza lasciare un successore, rifiutandosi, tra l'altro, di tornare a Roma. Nei fatti, la Repubblica si era costituita per l'assenza di ogni altra autorità sovrana, non essendo possibile ricorrere ad altre forme istituzionali. Una volta chia-

rito tale punto, occorrerebbe calarsi nella realtà dello Stato pontificio, arretrato politicamente ed economicamente, condizionato dal ruolo del Pontefice, capo spirituale ma anche sovrano assoluto e suprema autorità nell'ambito secolare.

Realtà che nemmeno la costituzione concessa da Pio IX nel 1848 era riuscita a mutare, a causa del ruolo determinante assegnato al Collegio cardinalizio, organo spirituale, che doveva esprimere il suo parere su tutte le proposte di legge, e che condizionava in tal modo pesantemente l'attività del Parlamento, a cui era, inoltre, vietata la proposizione di disposizioni concernenti gli affari misti relativi alle discipline ecclesiastiche. Cosa che, in uno Stato come quello pontificio, riguardava quasi tutta la politica governativa.

La Repubblica cercò di risolvere il problema all'origine, attraverso la separazione della sfera temporale da quella spirituale, dichiarando decaduto, sin dal solenne Decreto del 9 febbraio, il potere temporale, senza però disconoscere il ruolo religioso del Pontefice, anzi assegnandogli le più ampie guarentigie per un esercizio indipendente del suo potere. Allo stesso tempo, la costituzione riconosceva che «dalla credenza religiosa non dipende l'esercizio dei diritti civili e politici» (art. VII). L'affermazione di una Repubblica laica era indubbiamente rivoluzionaria per uno Stato che aveva nel Pontefice il suo sovrano assoluto, ma non c'era altra via per assicurare il superamento di una realtà ormai profondamente antistorica, in cui il godimento dei diritti politici era condizionato alla professione della religione cattolica.

Sono dunque ingiustificate, anzi a volte esageratamente di parte, le critiche di quanti rappresentano i Costituenti romani

come nemici giurati del Pontefice. Non solo alla luce di quanto scritto, ma anche in riferimento ai dibattiti sviluppatasi in sede di Assemblea Costituente e al Progetto preliminare di costituzione che, pur riconoscendo a tutti i cittadini il godimento dei diritti civili e politici, dichiarava la religione cattolica religione di Stato. Dei viscerali anticlericali avrebbero fatto tanto? I Costituenti provarono a non tradire quella che era l'indubbia cattolicità dei romani, anche perché molti di loro erano cattolici. Allo stesso tempo, però, si resero conto della necessità di segnare un punto di discontinuità con la realtà presente, che condizionava ogni sviluppo dello Stato romano.

Questo aspetto si evidenzia, oltre che nelle solenni enunciazioni di principio contenute nella costituzione, pure nelle misure legislative adottate tra il gennaio e il marzo del 1849. Anche in questo caso le disposizioni normative adottate rivelano in modo ancor più evidente del testo costituzionale le intenzioni che animarono i governanti romani, dirette a disciplinare in senso moderno il rapporto tra Stato e Chiesa.

Fu infatti abolito ogni privilegio del clero in materia giurisdizionale, devolvendo le cause civili e criminali, in precedenza riservate agli ecclesiastici, ai giudici e ai Tribunali civili ed abolendo tutti i fori speciali composti da prelati della Curia romana, quali il S. Uffizio ed il Tribunale della Rota. L'applicazione della legge diveniva così potere esclusivo dello Stato e nessuna norma sarebbe stata integrata o derogata dalle disposizioni dei fori speciali.

I beni ecclesiastici furono inoltre dichiarati «proprietà della Repubblica», riconoscendo al contempo ai sacerdoti l'assegnazione dei beni e delle somme necessarie al culto e al sostentamento degli individui.

Ovviamente, queste scelte sembravano dirompenti agli occhi di quanti sostenevano la legittimità del potere temporale, ma qualsiasi altra soluzione avesse tentato di modernizzare realmente lo Stato pontificio avrebbe prodotto un analogo effetto, senza dimenticare che tali misure miravano ad allineare gli Stati romani agli Stati europei più avanzati.

Solo attraverso un'analisi storica serena si possono dunque cogliere i tratti caratterizzanti la Carta repubblicana, romana e cosmopolita, mazziniana ma non del tutto, laica ma non anticlericale, frutto di un reale incontro tra il liberalismo classico e le pulsioni democratiche che hanno continuato ad esercitare un fascino molto forte tra i sostenitori della Repubblica, anche una volta compiuta l'Unità d'Italia. La costituzione del 1849 testimoniava infatti che la Repubblica era possibile e che l'istituzione monarchica non era l'unica adatta a reggere il paese.

Indubbiamente, tali convincimenti non erano confutabili, dal momento che la costituzione romana non aveva trovato un'applicazione effettiva nello Stato. L'approvazione nell'ultimo giorno di vita della Repubblica senza dubbio evoca suggestioni eroiche ma allo stesso tempo impedisce di verificare la reale possibilità di adattarsi alla realtà romana e di testare le capacità del sistema istituzionale da essa delineato. Consolato ed Assemblea sarebbero stati in grado di rapportarsi in modo idoneo l'uno all'altro, considerata la preminenza ed il controllo dell'organismo monocamerale sui rappresentanti dell'Esecutivo?

Sono domande che non possono trovare risposta, perché i rapporti tra gli organismi istituzionali trovano disciplina non solo nelle Carte costituzionali, ma nella

realtà concreta, nei rapporti di forza che maturano nel tempo. Questo manca alla Costituzione romana, che in tal senso si pone come incompiuta, ma non mette in ombra l'importanza e la novità del modello offerto.

Nonostante i limiti evidenziati non si può infatti porre in secondo piano la positiva capacità espressa dai Costituenti. Le scelte adottate non furono forse le migliori e non si deve rappresentare l'Assemblea come un blocco monolitico riunito attorno ad un'identica visione dei problemi del paese. I dibattiti svoltisi al suo interno mostrano discussioni accese, duri confronti e già questo segna la novità dell'esperienza romana. La possibilità di discutere, di confrontarsi realizzava già una cesura con il passato recente, a cui va aggiunta la nuova – almeno per gli Stati monarchici italiani – visione del popolo come titolare della sovranità e quindi come soggetto centrale della democrazia romana, con cui i deputati dovevano misurarsi, perché affidatari del mandato popolare.

Questi elementi hanno poi portato ad intravedere nella Costituente e nella costituzione del 1849 l'antecedente temporale ed ideale di un'altra Costituente e costituzione: quella della Repubblica italiana.

3. *Le due costituzioni*

È senza dubbio molto suggestiva l'idea di fare della Carta romana l'ispiratrice della nostra costituzione repubblicana. Molteplici sono gli spunti: entrambe sono frutto di un'Assemblea Costituente eletta a suffragio universale per elaborare il testo fondamentale di uno Stato repubblicano, laico e solidale.

È chiara in ogni caso la funzione di esempio svolta dalla costituzione romana. Un esempio imprescindibile per lo stesso Ministero per la Costituente che, nelle sue pubblicazioni storiche del 1946, inserì tra le costituzioni italiane ottocentesche solo lo Statuto albertino e la Carta romana del 1849. Se la presenza del primo è più che chiara e naturale poiché fino a quel momento era stata la costituzione dello Stato italiano, la pubblicazione della seconda è spiegabile solo per l'importanza e l'interesse del suo contenuto per i nostri Costituenti. In fondo, la Repubblica romana aveva avuto una durata temporale di poco superiore alle altre esperienze rivoluzionarie nazionali, eppure l'interesse suscitato dal suo prodotto più significativo, il testo costituzionale, si è rivelato superiore agli altri. Osservazioni confermate dalle affermazioni di Meuccio Ruini, presidente della Commissione dei Settantacinque, che, nell'illustrare l'operato dell'organo da lui coordinato, riconobbe apertamente che esso trovava il suo precedente storico e logico nella Costituente romana del 1849.

Come accennato, i punti di contatto tra le due Carte sono molti. Entrambe sono espressione della sovranità popolare che, a suffragio universale, ha eletto i membri dell'organo costituente chiamato a compilare il nuovo patto su cui si sarebbe fondato lo Stato. Entrambe, ad un secolo l'una dall'altra, hanno delineato, come forma di Stato, una Repubblica, riconoscendo delle garanzie costituzionali mai più espresse in Italia dopo la sconfitta del 1849 (Ferri, *L'esperienza della Repubblica romana*).

Lo Stato romano, a differenza delle Carte italiane che recepiamo il modello francese d'inizio Ottocento, aveva manifestato un'attenzione speciale nei confronti dei

temi sociali, come confermato dal contenuto dell'articolo III della sua costituzione, in base al quale la Repubblica si sarebbe impegnata «colle leggi e colle istituzioni» a promuovere «il miglioramento delle condizioni morali e materiali di tutti i cittadini». Nell'intento dei Costituenti, dunque, lo Stato non si sarebbe dovuto limitare a garantire i fondamentali diritti civili e politici, ma avrebbe dovuto riconoscere anche i diritti sociali ed impegnarsi per la loro realizzazione.

Sembrava anticipare, anche nell'ordinale, i contenuti del futuro articolo 3 della costituzione del 1948.

Entrambe le Repubbliche poi hanno affermato la loro laicità, hanno dato spazio alle autonomie municipali, hanno previsto una reciproca indipendenza tra i poteri dello Stato, con un forte rilievo assegnato al potere legislativo.

Infine, a segnalare un ulteriore punto di contatto, le due Carte hanno una struttura rigida. Se i Costituenti del 1948 hanno previsto l'articolo 138, con la sua complessa procedura di revisione, quelli del 1849 hanno inserito un intero titolo, l'ottavo, alla fine della Carta per tutelarne i contenuti.

Allo scopo di garantire un rispetto concreto dei principi costituzionali contro eventuali arbitri delle maggioranze parlamentari, nel 1948 è stata prevista la Corte costituzionale, competente, tra l'altro, a controllare la costituzionalità delle leggi e a giudicare sulle accuse promosse contro il presidente della Repubblica. Funzione in parte analoga a quella attribuita ai Costituenti romani al Tribunato, istituto previsto originariamente in alcuni emendamenti al progetto di costituzione, ma poi non inserito nella Carta. Esso avrebbe svolto una funzione "conservatrice", diretta a

«vegliare sulla costituzionalità delle leggi» (emendamento di Livio Mariani). I suoi dodici membri, eletti dall'Assemblea, avrebbero potuto censurare gli atti del potere esecutivo contrari alla costituzione, avvertire il potere legislativo ove fosse stata approvata una legge senza l'adozione delle formalità previste nel testo costituzionale, mettere in stato d'accusa qualunque autorità costituita per atti delittuosi contrari alla Costituzione. Sembrava simile, come si è sottolineato (Battaglini, *Due aspetti poco noti*), per compiti ed in parte per struttura, all'attuale Corte costituzionale nella sua composizione allargata.

Senza dubbio, questo lavoro di comparazione è interessante e, continuando, si troverebbero altri punti di contatto tra la costituzione romana e quella italiana. Prima di continuare, sarebbe però opportuno riflettere sul fatto che, anche se indubbiamente suggestiva, tale operazione cerca di porre sullo stesso piano due Carte lontane un secolo l'una dall'altra. Cento anni molto intensi, caratterizzati dalla realizzazione di profonde trasformazioni sociali ed economiche, dall'emergere delle ideologie e dei partiti, di un modo nuovo d'intendere la democrazia e la struttura dello Stato. Sono tutti elementi che inevitabilmente devono essere tenuti in mente quando si esamina una costituzione, perché consentono anche di capire meglio le motivazioni che hanno indotto i Costituenti ad adottare determinate soluzioni.

Se l'istituzione di una Repubblica laica, basata sulla sovranità popolare e l'impegno a migliorare le condizioni di vita dei propri cittadini facevano del testo costituzionale romano un esperimento molto avanzato rispetto alle costituzioni ad esso coeve, sicuramente tali riconoscimenti non sareb-

bero stati sufficienti nel 1948, ove la coscienza dei diritti, soprattutto sociali, si era fatta molto più forte. Se l'assetto istituzionale romano assegnava un ruolo centrale all'Assemblea monocamerale, occorre tenere conto che il Consolato riuniva in sé le funzioni dell'Esecutivo e del capo dello Stato, mentre la Repubblica italiana ha distinto tali compiti, assegnando al presidente della Repubblica una funzione di arbitro e garante degli equilibri istituzionali, secondo un'ottica più vicina a quella degli Stati monarchici parlamentari, in parte ricalcando alcune funzioni attribuite al sovrano dallo Statuto albertino.

La costituzione del 1849, dunque, pur essendo un esperimento molto avanzato, resta un testo profondamente ottocentesco, per le motivazioni e le soluzioni che l'hanno caratterizzata, ed altrettanto novecentesca è la Carta del 1948.

Il fatto di essere entrambe espressioni di uno Stato repubblicano può condurre ad articolati paragoni che però hanno poco a che fare con la scienza giuridica. Non si vuole con ciò negare l'attività di studio compiuta dal Ministero per la Costituente né il fatto che la Repubblica romana possa essere stato un esempio per gli stessi Costituenti del 1946. Un esempio però più ideale che giuridico, diretto a ricollegare l'attività dell'Assemblea con la gloriosa esperienza risorgimentale, a cui i Costituenti del 1946 guardarono in modo diretto. Può essere dunque interessante comparare i due modelli costituzionali, restando però nel campo delle ipotesi e tenendo ben presenti i limiti di una simile operazione e il ridotto fondamento scientifico che la sorregge. Solo ponendo tale distanza ideale tra i due modelli costituzionali, contestualizzandoli nella realtà storica in cui sono

maturati, si può intraprendere uno studio capace di spiegarne le ragioni e di comprendere le motivazioni che hanno condotto alla loro formulazione.

Bibliografia

- AA.VV., *La Constitution du 4 novembre 1848: l'ambition d'une république démocratique*, Dijon, Publications de l'Université de Bourgogne / Éditions Universitaires de Dijon, 2000 ;
- *La Repubblica romana nel movimento europeo tra il 1848 e il 1849*, Atti del Convegno internazionale di studi, Roma 30 giugno - 1 luglio 1999, in «Rassegna storica del Risorgimento», 1999, (numero speciale);
- Balzani (Roberto) – Mattarelli (Sauro), *Politica in periferia. La Repubblica romana del 1849 fra modello francese e municipalità romagnola*, Ravenna, Longo, 1999;
- Bassani (Luigi Marco), *La Repubblica romana del 1849. Idee politiche e costituzionali*, in AA.VV., *Libertà e Stato nel 1848-49*, Milano, Giuffrè, 2001;
- Battaglini (Mario), *La nascita della Repubblica romana e le sue strutture provvisorie*, in «Rassegna storica del Risorgimento», LXXVII, 1990;
- *Due aspetti poco noti della storia costituzionale della Repubblica romana del 1849: il Tribunato e la normativa sulla responsabilità ministeriale*, in «Rassegna storica del Risorgimento», LXXVIII, 1991;
- Casana (Paolo), *Le Costituzioni italiane del 1848-49*, Torino, Giappichelli, 2001;
- Ferri (Mauro), *L'esperienza della Repubblica romana del 1849*, in «Rassegna storica del Risorgimento», LXXXV, 1998;
- Galasso (Giuseppe), *La Costituzione romana del 1849*, in Horst Dippel (a cura di), *Executive and Legislative powers in the Constitution of 1848-1849*, Berlino, Duncker & Humblot, 2000;
- Gatta (Bruno), *La Costituzione della Repubblica romana del 1849*, Firenze, Sansoni, 1947;
- Ghisalberti (Alberto Maria), *Roma da Mazzini a Pio IX*, Milano, Giuffrè, 1958;
- Ghisalberti (Carlo), *Il costituzionalismo del '48*, in «Rassegna storica del Risorgimento», LXXXV, 1998;
- Lambert (Frédéric), *La Genèse de la Constitution du 4 novembre 1848. De la confiscation de la Révolution à la défaite de la République*, in Horst Dippel (a cura di), *Executive and Legislative powers in the Constitution of 1848-1849*, cit.;
- Luchaire (François), *Naissance d'une Constitution: 1848*, Paris, Fayard, 1998 ;
- Martucci (Roberto), *L'ossessione costituente. Forma di governo e costituzione nella Rivoluzione francese*, Bologna, il Mulino, 2001;
- *Storia costituzionale italiana*, Roma, Carocci, 2002;
- Saitta (Armando), *Costituente e Costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale (1789-1875)*, Milano, Giuffrè, 1975;
- Scuccimarra (Luca) *La sciabola di Sieyès. Le giornate di Brumaio e la genesi del regime bonapartista*, Bologna, Il Mulino, 2002;
- Spada (Giuseppe), *Storia della rivoluzione di Roma*, Firenze, Pellas, 1868-1870.

Les Bases constitutionnelles du droit administratif avant 1875

Définir le droit administratif

GRÉGOIRE BIGOT

On pouvait donc synthétiquement définir l'administration comme *l'exercice du pouvoir exécutif sous un régime de puissance publique*.

[...]

[...] *le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires*, qui est, historiquement et conceptuellement, la base du droit administratif français.

[Vedel, *Droit administratif*, I, pp. 38 et 66]

En développant la théorie des bases constitutionnelles du droit administratif, Georges Vedel (*Les bases constitutionnelles du droit administratif*, pp. 21-53) aurait comme historien du droit: il y a toujours eu des bases constitutionnelles au droit administratif. Cependant l'historicité de cette thèse condamne, sous certains aspects, sa validité dans les temps présents.

1. *L'histoire des bases constitutionnelles*

Cette histoire remonte aux premiers temps de la Révolution. Lorsque les Constituants décident de séparer les fonctions de justice et d'administration, que confondait l'an-

cién droit, par la grande loi des 16-24 août 1790, la question du contentieux de l'administration reste en suspens, faute de savoir avec exactitude s'il se rattache à l'unicité de la fonction juridictionnelle ou si ses particularismes doivent l'inscrire au contraire dans le prolongement de l'administration active.

La loi des 6-7, 11 septembre 1790, prise en complément de celle d'août 1790, tranche en faveur de la seconde hypothèse: aux institutions administratives – directoires de districts et de départements, composées d'agents élus, et donc responsables – échoit le soin de vider les litiges administratifs notamment en matière de travaux publics et de contributions directes. Dès l'origine, le contentieux administratif est dans le prolongement organique de l'exécutif. Il résulte en effet de l'article 1^{er}, chapitre IV, de la constitution de 1791 que

Le Pouvoir exécutif suprême réside exclusivement dans la main du Roi. Le Roi est le chef suprême de l'administration générale du royaume.

C'est à ce titre, ainsi que l'a démontré Jean-Louis Mestre (*La signification de la loi des 7-14 octobre 1790*, pp. 281-298), que la loi des 7-14 octobre 1790 organise un recours hiérarchique auprès du roi pour terminer les conflits de compétence qui pouvaient opposer les différents corps administratifs. Mesure similaire figure dans l'Acte constitutionnel de 1791 à l'article 5, section II du chapitre IV :

Le Roi a le droit d'annuler les actes des administrateurs de département, contraires aux lois ou aux ordres qu'il leur aura adressés.

Avec l'échec de la première constitution consécutif à la suspension du roi, le Corps législatif étend son emprise sur l'administration pour y exercer la dictature d'assemblée qui caractérise la période conventionnelle. Le contentieux de l'administration, pour l'essentiel, passe alors entre les mains des comités et des représentants en mission. Biens nationaux, émigration et nationalisation des dettes : de cette ère date la politisation du contentieux administratif.

Le retour à l'ordre constitutionnel que consacre la constitution de l'an III s'accompagne de liens recouverts et renforcés entre administration et pouvoir exécutif. Si, comme l'indique l'article 196, le « Directoire peut [...] annuler immédiatement les actes des administrations départementales ou municipales », c'est parce que les corps administratifs sont compris comme « le moyen du pouvoir exécutif », pour reprendre l'expression de Thibaudeau devant la Convention en juillet 1795 (v. Burdeau, *Pouvoir administratif et droit public français*, pp. 33-48). C'est en effet à compter du Directoire que la fonction administrative accède au rang de puissance politique dans le sillon d'un exécutif dont les

attributions étaient nettement réévaluées¹. Pour preuve l'élaboration d'un champ autonome pour le contentieux de l'administration sur la base – volontairement floue – de l'acte administratif. La Convention avait donné le ton d'un appareil administratif politisé – ceux qui exécutaient les lois révolutionnaires se devaient d'en être les ardents propagateurs – en proie à la « chicane » de la justice de droit commun ; d'où le décret du 16 fructidor an III rendu sur le rapport de Monnot qui faisait « défenses itératives [...] aux tribunaux de connaître des actes d'administration de quelque espèce qu'ils soient ». Sous l'impulsion d'un Directoire exécutif habilité à résoudre les conflits d'attributions², le fameux décret sert de justification pour délimiter le domaine d'un contentieux administratif, gouvernemental et politique érigé contre le judiciaire comme en témoigne l'arrêté sur conflit du 2 germinal an V aux termes duquel « dans la classe des affaires administratives se rangent toutes les opérations qui s'exécutent par ordre du gouvernement ». C'est en invoquant une séparation des pouvoirs curieusement entendue – le judiciaire n'étant qu'autorité – que le Directoire expulse de sa sphère d'action les tribunaux ordinaires. Ainsi des arrêtés des 12 frimaire et 4 nivôse an VI qui énoncent

que l'entreprise des juges [dans une affaire de ventes de biens nationaux] tend à établir une lutte dangereuse entre les autorités, et à confondre tous les pouvoirs, à entraver la marche du gouvernement, et à détruire les mesures les plus propres à consolider la révolution et à perpétuer l'existence de la république.

[cité par Cormenin, *Droit administratif*, II, p. 47]³

supposer à l'instar de nos révolutionnaires que la séparation des autorités soit

bien fille de celle des pouvoirs, c'est en ce sens seulement que l'on souhaite préserver libre la puissance de l'exécutif dont l'administration est le véhicule. La séparation des autorités n'est en effet qu'organique et non fonctionnelle: l'administration mélange en son sein activités d'exécution pure et activités contentieuses tandis qu'il est hors de saison de revenir sur l'interdiction, pour les tribunaux, d'empiéter sur l'administration active.

Au regard de ces brèves considérations, la situation réservée au contentieux administratif par le Consulat et l'Empire n'innove pas radicalement. Le Conseil d'État, institué par la constitution du 22 frimaire an VIII, hérite du contentieux précédemment remis aux ministres et termine les conflits d'attributions (arrêté du 5 nivôse an VIII). La rupture fondamentale est dans l'arrière plan constitutionnel où le Conseil fait figure de pierre angulaire. Piloté par le chef de l'État qui en nomme les membres, le Conseil absorbe le Législatif puisqu'il rédige les projets de loi dont le gouvernement a seul l'initiative (art. 44 et 52, constitution an VIII). Le Conseil appuie la souveraineté du 1^{er} Consul, laquelle a glissé depuis le Corps législatif jusqu'à un exécutif qualifié, de façon symptomatique, de «gouvernement» par la constitution de l'an VIII. Ce système de la prééminence du gouvernement sur les Chambres est en outre aggravé parce que c'est au Conseil qu'il revient de rédiger les règlements d'administration publique (art. 52, constitution an VIII); ceux-ci, on le sait, ne tarderont pas à déborder sur le domaine réservé à la loi. À la tête de son Conseil, Bonaparte puis Napoléon impose ainsi la force administrative — qui est celle de son gouvernement — aux autres pouvoirs constitués:

C'est ce Conseil qui, fidèle aux impulsions du chef, seconda si puissamment l'action de son Gouvernement intérieur. Ses attributions se grossirent bientôt de toutes celles que Bonaparte, dans les ombrageuses jalousies de son pouvoir, avait ôté successivement au Corps législatif, au Tribunal et aux ministres. Alors le Conseil d'État resta seul chargé de préparer les lois et de les défendre devant le Corps législatif, ce corps sans parole et sans âme, qui les approuvait pour la forme seulement. Il arriva de là que si une loi était obscure, ce n'était par le Corps législatif qui l'interprétait, mais le Conseil d'État [...]. Bientôt ce Conseil [...] fit l'office du Corps législatif, dans le long intervalle des sessions de ce corps. Enfin, comme des infractions en amènent toujours d'autres, il parut plus expéditif et plus commode de faire, dans tous les temps, régler par de simples décrets une foule de matières qui auraient dû être réglées par des lois; de sorte que le Conseil d'État, sans paraître faire violence à la constitution, expliqua dans ses avis les décrets qu'il avait proposés.

[Cormenin, *Du Conseil d'État*, pp. 28-29]

Le contentieux administratif se lie alors mieux que jamais aux bases constitutionnelles du régime. Lorsque les réformes de 1806 — portant création de la Commission du contentieux — décident de scinder les activités d'administration active et de justice au sein du Conseil, c'est en vue seulement d'exercer un pouvoir dans de justes proportions. Avec la justice administrative, le pouvoir autoritaire opte pour le principe de l'autolimitation.

«Plus le pouvoir devenait alarmant par sa consistance — notera J.-B. Sirey en 1818 — plus il devait nous séduire avec des apparences de garantie» (*Du Conseil d'État selon la Charte*, p. 33). Le critère de ce droit administratif en gestation gît en toute logique dans la puissance publique que le chef de l'État et ses préfets diffusent sur tout le territoire. La jurisprudence du Conseil impérial s'attache en effet à la notion d'autorité

pour circonscrire les compétences tant pour ce qui a trait à l'aménagement du territoire (travaux publics, voirie, établissements insalubres, partages de biens communaux etc.) que pour ce qui regarde le contentieux issu de la Révolution qu'il convient de clore (émigration et biens nationaux) ; tout ce qui n'est que gestion d'intérêts privés est reversé au contentieux des tribunaux ordinaires (Bigot, *L'autorité judiciaire*, pp. 90-98). L'édification de la distinction autorité/gestion pour définir le droit administratif napoléonien confirme l'intuition vedélienne selon laquelle la gestion privée est à exclure de la définition de ce droit.

En dépit du silence gardé par les Chartres constitutionnelles de 1814 et 1830 à l'égard du Conseil, la logique napoléonienne continue d'avoir cours en jurisprudence (Bigot, *Introduction historique*, pp. 82-115) et, surtout, en doctrine. Bien que le Conseil ait été démantelé – ses sections sont ventilées entre les départements ministériels – et rabaissé⁴ – il ne prépare plus les projets de loi –, ses détracteurs, durant la Restauration, réclament toujours sa suppression au nom de son inconstitutionnalité (Burdeau, *Les crises*, pp. 724-733) ; ils contraignent ainsi la doctrine à développer les arguments de son maintien. Aux libéraux qui dénoncent l'étroitesse des rapports entre justice administrative et pouvoir exécutif, Jean-Baptiste Sirey répond qu'il est de l'essence même de cette justice d'être gouvernementale :

Vouloir que la justice administrative cesse d'être sous l'influence du Gouvernement [...] c'est oublier quelle est la nature, quel est l'objet, et quels sont les moyens de la justice administrative [...]. Dans une foule de cas, où les lois civiles sont inapplicables, et où les règlements sont muets, la justice administrative doit s'élever jus-

qu'à la raison d'État ; elle doit pressentir, deviner, interpréter, la *pensée gouvernementale*, celle qui dirige également l'administration et la justice, vers le maintien de tous les droits, vers tous les genres d'intérêts ou d'utilité. Interprète du Gouvernement, et dirigée par ses règlements, la justice administrative pourrait-elle n'être pas sous son influence!

[Sirey, *Du Conseil d'État*, pp. 462-463]

Les auteurs qui ont fréquenté le Conseil – Sirey y est avocat – réintègrent aisément le Conseil dans le jeu de la monarchie constitutionnelle du point de vue de la justice et de l'administration. Pour ce qui concerne la justice, et outre l'argument de la puissance publique politique, il est en effet difficile aux contempteurs du Conseil de la renier radicalement sans porter atteinte aux prérogatives du Roi restauré qui la retient entre ses mains. «Le Roi, souligne Sirey, doit *juger et corriger* les injustices de l'administration» (*Du Conseil d'État*, pp. 462-463)⁵. Sur le plan de l'administration, il n'est rien à craindre d'un Conseil placé sous l'autorité des Ministres : le principe de leur responsabilité devant les Chambres ne s'en trouve aucunement faussé.

Est-il possible – écrit le Maître des requêtes Cormenin en 1818 – de redouter, sous notre Gouvernement représentatif, les usurpations d'un Conseil d'État amovible, dépendant, salarié, qui n'existe que par la seule volonté du prince, qui ne peut s'assembler et se mettre en mouvement de lui-même, qui reçoit du Ministère son impulsion et sa direction, qui est surveillé par l' il jaloux et sans cesse ouvert des deux chambres toutes puissantes, et par les ministres qui sont, avant tous les autres, intéressés à réprimer ses moindres entreprises?

[Cormenin, *Du Conseil d'État*, pp. 47-48]

Passé le cap difficile de la Restauration, la doctrine va redoubler d'efforts pour conforter l'existence d'un Conseil d'État

qui épaula la «puissance exécutive», pour reprendre l'expression consacrée par les deux Chartes. Il est vrai que le climat de Juillet y est favorable: sous le règne de Louis-Philippe le Conseil s'engage dans la voie du professionnalisme et de la modernité. Ses différentes sections se réunissent à nouveau en un lieu unique – le palais d'Orsay – comme au temps de l'Empire; l'avancement au sein du corps se fixe de façon coutumière.

Le Conseil est associé de façon croissante à l'élaboration des lois d'origine gouvernementale. Il progresse surtout dans ses fonctions contentieuses: suite à la création des commissaires du roi, sa jurisprudence s'enrichit, notamment dans le domaine crucial du recours pour excès de pouvoir (v. Bouvet, *Le Conseil d'État sous la monarchie de Juillet*). Étant par la sanction élargie des actes administratifs le gage d'un pouvoir mesuré, le droit administratif tient en partie les promesses du libéralisme qui ont porté Louis-Philippe sur le trône.

Logiquement l'État favorise la généralisation de l'enseignement de ce droit administratif, jusqu'ici cantonné à Paris, aux universités de province, et ce sont les universitaires, en charge des cours de droit public administratif, qui vont asseoir ses bases constitutionnelles. On retiendra deux exemples en ayant soin de préciser qu'au sein de la doctrine de l'époque, ils reflètent l'opinion conservatrice. En 1834, E.-V. Foucart, alors professeur à Poitiers, livre une analyse du droit administratif en deux temps. Il s'agit d'abord de souligner que l'administration dépend organiquement de l'exécutif:

Nous connaissons maintenant les attributions et l'organisation de l'autorité administrative. Nous

savons que c'est une portion du pouvoir exécutif, qui a pour mission de veiller à la sûreté extérieure de l'État, de maintenir au dedans l'ordre public, de faire exécuter les lois d'intérêt général, et de procurer aux citoyens la plus grande somme possible de bien être.

[Foucart, *Éléments de droit public et administratif*, II, p. 555]

Ces activités sont affectées d'un coefficient de puissance publique puisque les agents de l'administration sont «revêtus de pouvoirs publics suffisants pour prendre, suivant les circonstances et dans de certaines limites, des mesures auxquelles les citoyens sont obligés de se soumettre» (*ibidem*). Le contentieux administratif, qui n'est pour Foucart qu'une des deux manifestations du pouvoir administratif – l'autre étant l'administration active – dépend donc ensuite, lui aussi, du pouvoir exécutif. Système qui aux yeux du Poitevin ne confine pas à l'arbitraire puisqu'il s'inscrit au contraire dans le cadre de la responsabilité ministérielle. En effet,

toute l'administration se résume dans le roi et dans ses ministres agissant en son nom devant les chambres de tous les actes auxquels ils s'associent. Ces principes étant posés, on comprendra facilement que si le pouvoir exécutif n'avait pas le droit de résoudre lui-même les difficultés qui entravent l'exécution des mesures qu'il a prises, il cesserait d'être *pouvoir exécutif*, et il ne pourrait plus être responsable.

[...] l'administration, n'agissant toujours que dans un intérêt général [...] ne doit rencontrer aucun obstacle qu'elle ne puisse surmonter: de là le pouvoir de prononcer non seulement sur les intérêts mais encore [...] quelquefois sur les droits mêmes des particuliers.

[*Ibidem*, pp. 556, 557]

Au nom de «l'intérêt général» – Vedel emploiera l'expression «d'intérêt public»⁶ – il doit exister une justice administrative sépa-

rée du judiciaire. Pour Foucart, son « pouvoir » ne doit pas choquer, puisqu'il est

limité par la responsabilité ministérielle, et que l'administration elle-même est principalement intéressée à n'exercer qu'avec justice et prudence.

[*Ibidem*, p. 557]⁷

Inquiet à l'idée que la loi relative à l'organisation et aux attributions du Conseil d'État puisse consacrer une justice déléguée, un second professeur de province – Adolphe Chauveau, à Toulouse – se montre encore plus explicite que ne l'était Foucart. L'administration, rappelle-t-il d'emblée, n'est pas une neutre autorité: «Le pouvoir administratif, l'autorité administrative, c'est le pouvoir exécutif» (Chauveau, *Principes de compétence*, I, *Préface*, p. XIX).

Dès lors il résulte de la séparation des pouvoirs – au sens où l'exécutif ne saurait être mis sous tutelle du judiciaire – que la justice administrative ait son nid au sein de l'exécutif.

J'ai déjà dit qu'à mes yeux la compétence administrative *dérivait du pouvoir exécutif*. J'ajouterai [...] que le fondement indestructible du pouvoir, de juger le contentieux de l'administration par l'administration elle-même, est dans l'indivisibilité de ce pouvoir avec l'administration dont il est partie intégrante; qu'il n'existe, ce pouvoir, et qu'il n'est accordé que parce qu'il est impossible que l'administration subsiste sans lui; [...] et qu'enfin le pouvoir de prononcer sur le contentieux en administration est dans le pouvoir exécutif, parce que l'administration même dont il est inséparable y est certainement. Ai-je besoin de rechercher [...] quel article de charte investit un tribunal du droit de juger le contentieux administratif? Ce contentieux, c'est un débat permis sur les actes du pouvoir exécutif; c'est à ce pouvoir, s'il veut inspirer plus grande confiance, à entourer ce débat de formes plus solennelles.

[Chauveau, *Préface*, p. XXIX]

Si le critère du droit administratif est pour Chauveau celui de la puissance publique, c'est dans la mesure où le pouvoir exécutif est habilité à assujétir les administrés au nom de l'intérêt général⁸. Dès lors, là aussi, les actes de gestion privée doivent être exclus de la sphère du contentieux administratif:

Le contentieux administratif naît, selon moi, de l'exercice du pouvoir exécutif touchant à un droit, ou à un droit acquis. C'est toujours par suite d'un acte statuant de puissance à sujet, que s'élève le litige contentieux. Il n'est jamais le résultat d'un acte de l'État agissant comme simple particulier contre un citoyen parce qu'alors l'État, propriétaire d'une partie du sol, a pour juge les tribunaux communs, les tribunaux civils ordinaires.

[*Ibidem*, p. XLVII]

Pour l'essentiel des auteurs qui ont écrit sous les monarchies constitutionnelles, le droit administratif est exorbitant et doit jouir du privilège de juridiction pour cette raison qu'il s'inscrit dans le prolongement organique du pouvoir exécutif. Voici, pour s'en tenir à un dernier exemple, ce que dit Proudhon:

Le pouvoir administratif reste entièrement placé dans les mains du gouvernement; et c'est pourquoi l'appel ou le recours contre les décisions de ses officiers ou agents subalternes doit toujours être porté au ministre ou au Conseil d'État

[Proudhon, *Traité du domaine public*, 1843, I, p. 115]

Les bases constitutionnelles, au milieu du XIX^{ème} siècle, sont à ce point dans les murs doctrinaux que Firmin Laferrrière, dans la troisième édition de son *Cours théorique et pratique de droit public et administratif* en 1850, maintient l'opinion selon laquelle

séparer le Droit administratif du Droit public

Bigot

constitutionnel, ce serait lui enlever sa raison d'existence.

[F. Laferrière, *Cours théorique et pratique*, I, p. 6]

En effet, pour l'auteur:

L'Assemblée constituante, le Consulat, les Chartres de 1814 et 1830, voilà donc la triple source du Droit administratif »

[*Ibidem*, p. 39]

L'organisation constitutionnelle de la Seconde République ne se prêtait pourtant plus à cette grille de lecture dans la mesure où, notamment, le Conseil d'État se trouvait placé dans la situation de satellite du Corps législatif qui en nommait les membres.

Suite au coup d'État du 2 décembre 1851, le Conseil redevient conseil de gouvernement. Le titre VI de la constitution du 14 janvier qui lui est entièrement consacré le place à nouveau au cœur de l'État, à l'intersection de l'exécutif et du législatif pour servir les prérogatives du chef de l'État et de ses ministres. Pour appuyer les attributions du gouvernement dans le domaine législatif, il rédige les lois et les règlements d'administration publique. Dans le cadre de l'exécutif, il retrouve les sommets et peut inféoder comme aux temps anciens une administration qui, renforcée dans ses prérogatives en cette période d'autoritarisme, charrie naturellement la puissance publique. Toute l'activité du Conseil au contentieux a alors pour objet de canaliser cette puissance afin qu'elle ne trouve à s'exercer que dans une juste mesure. Parce que le gouvernement n'est plus responsable devant le Corps législatif, la jurisprudence du Conseil trouve intérêt à se développer en faveur des administrés. C'est par référence à l'organisation constitutionnelle que le futur vice-président Édouard

Laferrière résumera les progrès accomplis par le recours pour excès de pouvoir sous le Second Empire:

Des esprits judicieux reconurent que le pouvoir central était le premier intéressé à ce que les personnes lésées par un acte administratif illégal puissent obtenir satisfaction par les voies régulières. L'état politique du pays ne permettait pas que ces satisfactions fussent obtenues par l'action de ministres responsables, d'un Parlement indépendant [...]. On pensa qu'il serait plus sage de ménager une issue aux mécontentements, une réparation aux griefs légitimes, une solution quasi judiciaire à des différends qui risquaient de s'exaspérer faute de juge.

[É. Laferrière, *Origine et développement*, p. 159⁹]

Outre que le Conseil soit juge gouvernemental dans la mesure des pouvoirs administratifs, il l'est aussi dans le domaine crucial du droit de la responsabilité extra-contractuelle où il protège ces mêmes pouvoirs de toute intrusion des juges judiciaires. On a démontré ailleurs que la séparation des autorités élevée au rang de principe général – pivot de la théorie vedélienne des bases constitutionnelle – est l'œuvre du Conseil napoléonien et non du second Tribunal des Conflits en 1873 comme le veut une légende tenace (v. Bigot, *Le Conseil d'État, juge gouvernemental*).

On comprendra alors aisément que la doctrine, sous le second Empire, ait à cœur de caractériser le droit administratif sur le fondement de critères organiques et formels comme le veut la théorie des bases constitutionnelles. Si Maurice Block, dans son *Dictionnaire*, insiste sur la différenciation qu'il convient de maintenir entre administration et gouvernement, c'est qu'à ses yeux existe simplement une hiérarchisation entre ces deux «autorités» ; mais la première est bien aux ordres de la seconde puisque

l'administration peut être définie [comme] l'ensemble des services publics destinés à concourir à l'exécution de la pensée du Gouvernement [...]. C'est le Gouvernement qui dirige, qui donne l'impulsion; c'est l'administration qui agit, qui exécute.

[Block, *Dictionnaire de l'administration publique*, p. 14]

Et Block d'employer une métaphore organiciste pour dire de l'administration «qu'elle est subordonnée au Gouvernement comme le bras l'est à la tête» (ivi, p. 15). Comme il s'agit de protéger cette puissance qui met en mouvement des «intérêts généraux», notre auteur, classiquement, défend le principe de la séparation des autorités judiciaire et administrative et prend le parti d'une justice administrative prolongeant, pour le seconder, le pouvoir administratif¹⁰.

Dans la suite du même *Dictionnaire*, Firmin Laferrière rebondit sur les propos de Maurice Block. Pour circonscrire la «Juridiction administrative», il part d'une conception organique de l'administration : elle est investie de la puissance publique dans la mesure où elle «n'est autre chose que le pouvoir exécutif en action» (ivi, p. 1026). Ce n'est pas la protection des droits blessés qui la caractérise en premier lieu mais la défense des mesures de puissance publique:

Disons-le donc hardiment : le pouvoir d'administrer comporte logiquement le pouvoir de juger administrativement.

[F. Laferrière, «Juridiction administrative», p. 1027]

Didier Serrigny défend lui aussi cette confusion administration/justice qui produit un droit administratif aimanté par la puissance publique. Elle tient aux critères

organiques et formels qui découlent des articles mêmes de la constitution de 1852. Organique : toute l'administration vient se résumer dans les mains de l'Empereur, qui dispose seul de l'administration active:

L'administration est une des branches de la puissance exécutive que l'art. 6 de la constitution donne au chef de l'État.

[Serrigny, *Traité de l'organisation de la compétence*, I, p. 28]

C'est l'Empereur qui juge en son Conseil les litiges qu'elle peut susciter:

[...] l'empereur, en Conseil d'État, est la source d'où découle la justice administrative, et la fin où elle vient aboutir [...]. Les art. 6 et 50 de la constitution, en donnant à l'empereur la plénitude de la puissance exécutive et le droit de résoudre en Conseil d'État les difficultés qui s'élevaient en matière administrative, lui ont conservé, par cela seul, le droit absolu de décider le contentieux administratif. On pourrait dire, à la rigueur, que tout le droit administratif est enfermé dans les art. 6, 13 et 50 de la constitution.

[*Ibidem*, p. 75]

Et encore :

La justice administrative est celle qui consiste dans le droit de juger tout le contentieux administratif. Elle appartient à l'empereur en vertu des articles 50 et 58 de la constitution, combinés avec le décret législatif du 25 janvier 1852, art. 1er.

[*Ibidem*, p. 20]

Formelle: puisque l'administration est dans la puissance exécutive, ses actes obéissent à un régime juridique qui relève du droit public administratif entendu comme un tissu de règles prétoriennes et exorbitantes du droit commun. C'est tout l'objet de la distinction entre autorité et gestion, que défend Serrigny pour la répartition des compétences:

Bigot

Quand l'État, les départements, les communes ont des intérêts privés à défendre, ces intérêts sont portés devant les tribunaux de justice judiciaire, parce qu'alors l'État, le département ou la commune remplit le rôle d'une personne privée. Que tel héritage leur appartienne, ou bien qu'il soit la propriété de tel ou tel particulier, cela n'intéresse en rien le gouvernement et l'administration de la société en général. Mais quand ce sont les faits de cette administration elle-même, agissant comme telle, qui sont critiqués, le pouvoir, qui est le moteur de la machine sociale, est attaqué ; ses mouvements sont gênés, entravés : le corps social est intéressé à ce que leur action soit rétablie. Qui remplira ce rôle de censeur, de modérateur, de juge si l'on veut ? Est-ce le pouvoir judiciaire ? Non : il faut que la puissance exécutive trouve en elle-même la force de lever les obstacles qu'on oppose à sa marche. [*Ibidem*, p. 68]

Conclusion: la justice administrative ne saurait sortir de l'orbite gouvernementale sans risque de porter atteinte à la spécificité du droit administratif et à l'indépendance du Gouvernement. En effet, la justice administrative

est une conséquence directe du pouvoir exécutif sous un régime monarchique, et ne pourrait en être séparée sans porter atteinte à l'indépendance de la couronne, et sans lui donner un supérieur dans le juge de ses faits ou ceux de ses agents.

[...]

On sait qu'une des bases de notre droit public est la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire : nous avons vu qu'une seconde règle, qui n'est qu'une conséquence de la première, consiste dans la souveraineté et l'indépendance qui doit appartenir à chacun de ces pouvoirs, dans les limites de ses attributions. Ces prémisses étant posés, il résulte que l'administration suprême doit rester seule juge des difficultés que font naître les actes de ses agents ou les siens propres, ou, en d'autres termes, que le contentieux administratif doit lui appartenir

[*Ibidem*, pp. 20, 67]

Une logique similaire guide Anselme Batbie, pour qui la puissance publique innerve le droit administratif parce que

l'Empereur est le chef du pouvoir exécutif et, par conséquent, celui de l'administration.

Après avoir constaté que le chef de l'État nomme aux emplois publics et exerce une tutelle directe sur les établissements publics, l'auteur en infère que

« l'Empereur administre et [...] plusieurs jurisconsultes ont bien tort d'affirmer que le chef de l'État était en dehors, comme au-dessus, de l'administration.

[Batbie, *Traité théorique et pratique de droit public administratif*, I, p. 94]

Exerçant la justice retenue en son Conseil:

C'est l'Empereur qui statue, en appel, sur le contentieux administratif, le Conseil d'État, délibérant au contentieux, préalablement entendu ; car le Conseil d'État, en matière administrative, est un corps purement consultatif

[*Ibidem*, p. 95]

le droit administratif ne peut être qu'imprimé d'exorbitance¹¹.

Léon Aucoc, enfin, n'est pas en reste de ces conceptions organiques et formelles. Il résulte de l'article 6 de la constitution de 1852 non seulement que « l'Empereur est le chef de la hiérarchie administrative » mais également que

l'Empereur est le premier des agents administratifs. C'est à lui qu'appartient la direction suprême de tous les services publics. C'est lui qui prend les décisions les plus importantes.

[Aucoc, *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, I, pp. 95-96]

A l'instar de Vedel qui définit en partie

le régime de l'administration par le pouvoir réglementaire du président de la République dans le cadre de la constitution de 1958 (Vedel et Delvolvé, *Droit administratif*, p. 41), Aucoc précise que

parmi les mesures générales qui émanent de l'Empereur, en qualité de chef de l'administration, se trouvent au premier rang les règlements. [*Ibidem*, p. 97]

2. L'inactualité des bases constitutionnelles

A s'en tenir à une lecture linéaire de l'histoire du droit administratif, les auteurs anciens confortent et soutiennent la thèse vedélienne: ils lui donnent raison contre Charles Eisenmann dans la fameuse controverse qui les opposa voici près de trente ans (v. Breen, *Le Doyen Vedel et Charles Eisenmann*, p. 232). La "dernière" grande théorie d'ensemble du droit administratif – et dont le mérite est qu'elle construit un ordre juridique – reçoit une validation historique. Mais le propre de l'histoire du droit administratif est de ne point être linéaire, du moins sur le plan doctrinal qui nous intéresse ici. Il y a aux alentours de 1900 une rupture épistémologique qui brise la linéarité historique; et c'est parce que la thèse des bases constitutionnelles, énoncée pour servir de cadre sous les trois dernières républiques, s'accommode en réalité des régimes non démocratiques du XIX^{ème} siècle qu'on est appelé à développer des réserves quant à son opportunité.

Un mot de la méthode et des instruments: ils déterminent le fond du droit. Les bases constitutionnelles relèvent-elles de la théorie du droit ou de la théorie de l'É-

tat? Elles appartiennent à la première catégorie dans l'approche organique: Vedel se borne en effet à décrire son objet en constatant la séparation des organes constitutionnels pour en inférer que l'administration et son droit se rattachent au gouvernement et aux autorités qu'il contrôle. La neutralité de cette approche positiviste – qui est le propre de la théorie du droit (v. Troper, *La théorie du droit*, pp. V-VI) – se trouve néanmoins contrariée par le second critère des bases constitutionnelles, à savoir le critère formel. Certes la démarche vedélienne est-elle là aussi d'inspiration positiviste dans la mesure où le critère de puissance publique serait la simple conséquence d'un exécutif qui remplit sa mission

au nom de la souveraineté nationale [...], dans le cadre des lois qui sont l'expression supérieure de celle-ci.

[Vedel, *Droit administratif*, p. 35]

Mais la puissance publique n'est-elle pas extérieure au système constitutionnel présent – dès lors elle relève de la théorie de l'État¹² – dans la mesure, par exemple, où la continuité historique de la notion la révèle vivace sous les régimes passés et qu'il va de soi que les constitutions de l'an VIII, 1814, 1830 et 1852 sont loin de consacrer la souveraineté nationale (les textes de l'an VIII et de 1852 s'en tiennent à un silence pudique tandis que la Charte de 1814 consacre une souveraineté monarchique et que celle de 1830 entretient à dessein l'ambiguïté).

Que la puissance publique appartienne au champ de la théorie de l'État, c'est ce qu'on a voulu rappeler en laissant s'exprimer les auteurs du XIX^{ème} siècle. On a pu constater qu'ils cherchaient à justifier l'organisation d'un État non démocratique qui

met en oeuvre un rapport de domination à sujétion à l'égard des citoyens; justification qui passe par l'apologie implicite des monarques régnants puisque par le biais d'un droit administratif qu'ils sont censés produire en Conseil d'État, ils trouveraient en la personne des administrés une sujétion consentie, les recours juridictionnels palliant le défaut d'expression politique.

Partout où l'administration est bonne, le gouvernement doit être réputé bon. [...] Les vices de l'organisation politique peuvent être atténués sensiblement par une sage administration.

[Mallein, *Considérations sur l'enseignement du droit administratif*, p. 5]¹³

Il est vrai que Vedel pressentait qu'on pût lui reprocher ce parallèle, puisqu'il écrit que

le terme de "puissance publique" a été employé en droit public dans un sens quasi métaphysique qui l'a discrédité. Au XIX^{ème} siècle, on considérait de façon plus ou moins claire que l'État possédait une volonté propre, supérieure par nature à celle des individus.

[Vedel et P. Delvolvé, *Droit administratif*, p. 35]

Seulement pour «épurer de ses aspects les plus inacceptables» la notion, il substitue simplement à l'État la souveraineté nationale nommée par la constitution de 1958: c'est elle qui attribuerait

aux organes de l'État [...] certaines prérogatives exorbitantes du droit commun et étrangères aux droits normalement reconnus aux individus.

[*Ibidem*, p. 35]

Le fait que la norme constitutionnelle pose la souveraineté nationale suffit-il donc à vider la puissance publique de ses connotations péjoratives? Le rapport juridique administration/administré n'est-il

pas en effet toujours caractérisé par un rapport de domination à sujétion même si les progrès accomplis par le droit administratif paraissent en atténuer les excès? Questions qui nous ramènent à l'interrogation première sur les outils et la méthode: derrière l'apparente neutralité de l'approche juridique sont présentes les pesanteurs historiques d'un droit administratif au service d'une théorie de l'État dès lors qu'on le caractérise par la notion de puissance publique.

Il faut rendre à Léon Duguit ce qui lui appartient des critiques que l'on vient d'amorcer (v. *Les transformations du droit public*)¹⁴. C'est cet auteur – du moins le "premier" Duguit – qui a provoqué dans la théorie du droit administratif l'équivalent d'une rupture épistémologique que Vedel ne pouvait se contenter d'esquiver. Le Duguit d'avant 1914 a eu un grand mérite: attaquer de front l'impérialisme d'un droit administratif d'inspiration napoléonienne.

Dans la puissance publique, il décèle un insupportable pouvoir de fait: le titulaire de la souveraineté habilité à asseoir sa domination au détriment des particuliers. Et peu importe aux yeux du Bordelais la nature de la souveraineté (nationale, monarchique ou populaire); il s'agit d'une fiction juridique qui conduit toujours à attribuer à l'État, dans les faits, une puissance inconditionnée. Croyant déceler dans ce système les tares du subjectivisme juridique – l'État titulaire du droit de contraindre des particuliers exhibant leurs droits violés – Duguit propose de tendre à l'objectivisme juridique: il existerait un ordre juridique préexistant à l'État et aux droits des particuliers et tout l'objet du droit public consisterait dans sa reconnaissance.

La loi ne ferait selon Duguit que consacrer elle-même cet objectivisme juridique: elle place alors l'État et les particuliers sur un pied d'égalité là où l'idée de puissance publique confortait des rapports inégalitaires. Parce que l'État et les particuliers sont contraints, au même titre, de se conformer à un ordre juridique exogène, alors la responsabilité de la puissance publique doit être reconnue en droit et les actes jusqu'ici discrétionnaires doivent pouvoir faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir; deux avancées qu'interdisait jusqu'ici le principe selon lequel l'État était une puissance sur certains points irresponsable.

Avec Duguit, le droit administratif devient la garantie d'un État limité en droit là où chez ses prédécesseurs il n'était qu'une conséquence de sa puissance: de ce point de vue la rupture doctrinale était et reste radicale. Il existait avant Duguit deux raisons à l'enracinement constitutionnel du droit administratif :

1) Parce qu'on conteste tout au long du XIX^{ème} siècle la juridicité du droit administratif, les auteurs font un effort pour le rattacher à l'ordre constitutionnel; d'où, notamment, la confusion constante entre séparation des pouvoirs et séparation des autorités ;

2) Le droit administratif occupait au XIX^{ème} siècle presque tout le terrain du droit public, le droit constitutionnel étant même interdit d'enseignement sous le Second Empire; c'est donc dans les ouvrages de droit administratif qu'il fallait aller chercher des développements sur l'État, académiquement présenté comme source incontestable de la puissance de l'administration.

L'originalité de Duguit est d'avoir su se défaire en grande partie de ces deux réflexes qui paralysaient l'esprit critique de

ses aînés (v. Chevallier, *Le droit administratif entre ...*, p. 11).

Les critiques se sont à juste titre abattues sur les présupposés sociologiques de Duguit (v. Pisier-Kouchner, *Le service public dans la théorie de l'État de Léon Duguit*). Que sont au juste la loi sociale et la volonté d'interdépendance des individus sinon une forme de "droit naturel" postulé, (mais non transcendant)?

Il n'empêche que la désacralisation de l'État et de l'idée de puissance dont l'objectivisme juridique est porteur a eu une conséquence essentielle: donner naissance, dans ce qui appartient désormais à l'histoire du droit administratif, à la notion de service public qui doit supplanter l'idée même de souveraineté. C'est ce critère, critère matériel – la finalité remplace les moyens – qui sert à repenser, pour le justifier autrement, un droit administratif tourné avant tout vers la protection et la satisfaction des administrés.

Si l'arrêt *Blanco* est devenu l'acte de baptême – la loi d'août 1790 étant l'extrait de naissance – du droit administratif au tournant du XX^{ème} siècle, c'est parce Duguit en a réévalué la portée sur la foi de l'expression «service public» évoquée par le tribunal des Conflits à l'occasion. On reste alors étonné de voir G. Vedel présenter, après Duguit, l'arrêt de 1873 comme fondateur tout en refusant dans le même temps le critère matériel, critère qui fit seul la fortune légendaire de cet arrêt (v. Chapus, *Responsabilité publique et responsabilité privée*).

Peu importe que les espoirs politiques de Léon Duguit – le radical-socialiste pouvait passer pour anarchiste auprès de ses collègues – aient été déçus puisque le critère du service public, à l'épreuve d'une jurisprudence empirique, n'a pu reformu-

ler l'ensemble du droit administratif. Peu importe: en déchirant l'accord tacite qui liait avant lui les publicistes à la puissance publique, Duguit obligeait à penser autrement le droit administratif.

Se posait enfin la question de sa définition au regard de sa légitimité. Peut-être la promesse du service public ne pouvait-elle être tenue en raison précisément de ces déterminismes historiques qui sont le propre d'un droit administratif encore « primitif »¹⁵ ; mais le débat relatif au fond ne pouvait être contourné – le critère matériel simplement rejeté et le droit administratif rendu à la sclérosante division des deux familles service/puissance – à moins de renvoyer le droit administratif à son passé. Ce passé, qui consacre l'ordre napoléonien, ne saurait revivre.

Bibliographie

- Aucoc (Léon), *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, Paris, Dunod, 1869;
- Bathie (Anselme), *Traité théorique et pratique de droit public administratif*, Paris, Cotillon, 1861;
- Bigot (Georges), *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, Paris, Puf, 2002;
- *L'autorité judiciaire et le contentieux de l'administration, vicissitudes d'une ambition (1800-1872)*, Paris, Lgdj, 1999;
- *Le Conseil d'État, juge gouvernemental*, in F. Bluche (dir.), *Le Prince, le peuple et le droit. Autour des plébiscites de 1851 et 1852*, Paris, Puf, 2000, pp. 171-188 ;
- Block (Maurice), *Dictionnaire de l'administration publique*, Paris, Berger-Levrault, 1862, V^o «Administration»;
- Bouvet (Marc), *Le Conseil d'État sous la monarchie de Juillet*, Paris, LGDJ, 2001;
- Breen (Emmanuel), *Le Doyen Vedel et Charles Eisenmann, une controverse sur les fondements du droit administratif*, «Revue française de droit administratif», 2002, pp. 232-243 ;
- Burdeau (François), *Les crises du principe de dualité des juridictions*, «Revue française de droit administratif», 1990, pp. 724-733;
- *Pouvoir administratif et droit public français. I. Le sens de l'expérience administrative de la Révolution*, «Giornale di Storia costituzionale», 2 / 2001;
- Chapus (René), *Responsabilité publique et responsabilité privée. Les influences réciproques des jurisprudences administrative et judiciaire*, thèse, Paris, LGDJ, 1957;
- Chauveau (Adolphe), *Principes de compétence et de juridiction administratives*, Paris, Cotillon, 1841-1843;
- Chevallier (Jacques), *Le droit administratif entre science administrative et droit constitutionnel*, in *Le droit administratif en mutation*, Paris, Puf, 1993, pp. 11-40;
- Cormenin (Louis-Marie de), *Du Conseil d'État envisagé comme conseil et comme juridiction dans notre monarchie constitutionnelle*, Paris, Hérisant Le Doux, 1818;
- *Droit administratif*, Paris, G. Thorel, 1840⁵;
- Duguit (Léon), *Les transformations du droit public*, Paris, A. Colin, 1913;
- Foucart (Émile-Victor), *Éléments de droit public et administratif ou Exposition des principes du droit public positif*,
- Laferrière (Édouard), *Origine et développement historique du recours pour excès de pouvoir (1876)*, reproduit par Pascal Conod, Édouard Laferrière, Paris, Puf, 1999;
- Laferrière (Firmin), *Cours théorique et pratique de droit public et administratif mis en rapport avec la constitution de 1848*, Paris, Cotillon, 1850³;
- «Juridiction administrative», in Block (M.), *Dictionnaire de l'administration publique*, p. 1027;
- Macarel (Louis-Antoine), *Éléments de droit politique*, Paris, Nève, 1833;
- Mallein (Jules), *Considérations sur l'enseignement du droit administratif*, Paris, Plon, 1857;
- Mestre (Jean Louis), *La signification de la loi des 7-14 octobre 1790 d'après des documents inédits*, EDCE, 1992, p. 281-298;
- Pisier-Kouchner (Évelyne), *Le service public dans la théorie de l'État de Léon Duguit*, Paris, LGDJ, 1972;
- Proudhon (Jean-Baptiste-Victor), *Traité du domaine public ou de la distinction des biens considérés principalement par rapport au domaine public*, Dijon, V. Lagier, 1843²;
- Serrigny (Didier), *Traité de l'organisation de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative dans leurs rapports avec le droit civil*, Paris, Aug. Durand, 1865²;
- Sirey (Jean-Baptiste), *Du Conseil d'État selon la Charte constitutionnelle, ou notions sur la justice d'ordre politique et administratif*, Paris, Cour du Harlay, 1818;
- Troper (Michel), *La théorie du droit, le droit, l'État*, Paris, Puf, 2001;
- Vedel (Georges), *Les bases constitutionnelles du droit administratif*, EDCE, 1954;
- (en collaboration avec P. Delvolvé), *Droit administratif*, Paris, Puf, 1992¹².

¹ Avec, notamment, un pouvoir réglementaire d'application des lois qui, dans les faits, devient rapidement un pouvoir réglementaire autonome ; v. M. Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire, 1789-1799*, Paris, Puf, 1991, p. 287 et s.

² Par application de la loi du 21 fructidor an III, article 27, qui dispose que «en cas de conflit d'attribution, entre les autorités judiciaire et administrative, il sera sursis jusqu'à décision du ministre, confirmé par le Directoire exécutif, qui en référera, s'il est besoin, au corps législatif». Le référé législatif semble n'avoir jamais été utilisé pour les quelques 200 arrêtés sur conflit rendus sous le Directoire.

³ C'est ce qui fait dire à Cormenin: «Sous le régime agité du Directoire, les conflits étaient un moyen de gouvernement aussi bien qu'un règlement de compétence. Ils sont tous emprunts de l'esprit et des nécessités du temps».

⁴ Le Conseil est reconduit dans sa nouvelle organisation par une ordonnance du 29 juin 1814 lors de la première Restauration, puis par une ordonnance du 23 août 1815 lors de la seconde Restauration.

⁵ Les propos de l'auteur sont similaires à ceux que développait la doctrine sous l'Empire. V. Henrion de Pansey, *Traité de la compétence des juges de paix*, Paris, T. Barrois, 3^e édition, 1813, p. 293: «Les affaires litigieuses dont le prince conserve la connaissance, sont, indépendamment des régales, toutes celles qui s'élèvent à l'occasion des tributs, toutes celles qui sont relatives à l'exécution

des mesures de gouvernement». Du même, *De l'autorité judiciaire en France* (1^{ère} édition en 1810), Paris, T. Barrois, 2^e édition, 1817, t. II, p. 369: «[...] il faut pour l'instruction et l'examen de ces sortes d'affaires, un mode spécial et particulier, une espèce de tribunal qui, comme le Conseil d'État, soit dans le gouvernement, qui en ait toujours l'esprit, quelquefois le secret, et dont la marche rapide soit toujours en accord avec ce qu'exigent la sûreté de l'État et les besoins de la société». V. encore Jean-Baptiste Loaré (secrétaire-général du Conseil sous l'Empire), *Législation et jurisprudence françaises*, Paris, Imprimerie impériale, 1807, pour qui «là où la raison d'État et l'autorité du droit civil se rencontrent également, il devient indispensable de les combiner ensemble et de les tempérer l'une par l'autre: et alors on ne peut confier la décision aux tribunaux ordinaires [...]. Il est donc devenu nécessaire d'instituer une justice administrative qui, ayant plus de latitude, puisse tout balancer, former un droit mixte des règles du droit public et de celle du droit privé, et faire valoir, au besoin, l'équité et l'intérêt de l'État» (extrait cité au *Recueil Sirey*, 1809, 2^e partie, p. 170).

⁶ G. Vedel et P. Delvolvé, *Droit administratif*, p. 36: «L'Administration ne peut se décider que pour des motifs d'intérêt public». Bien entendu Vedel fait de cette notion une sujétion pour l'administration là où au contraire Foucart la traduit en pouvoir. Mais le postulat de départ est le même.

⁷ On trouve une analyse similaire

chez le conseiller d'État Macarel, *Éléments de droit politique*, pp. 401-402.

⁸ Comme Foucart, Chauveau (p. XXXIII) estime que la responsabilité ministérielle est un frein suffisant à ce système puisque le ministre contre-signé l'ordonnance.

⁹ Laferrière ne fait que reprendre les propos de Léon Aucoc déve- loppés dans ses *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, Paris, Dunod, 1869, t. I, p. 394.

¹⁰ Il est symptomatique que Block traite de la justice administrative au V^o «Administration» (cf. *Ibid.*, p. 15 et 25-26) alors que le *Dictionnaire* comporte des entrées aux V^o «Conflit» et «Juridiction administrative».

¹¹ D'où le fait que pour Batbie le double critère du droit administratif soit celui de l'acte administratif – par référence à la séparation des autorités de 1790 – et de la puissance publique ; cf. VII, p. 387 et s.

¹² V. la définition de M. Troper, *La constitution comme système juridique autonome*, «Droits», n^o 35, 2002, p. 73: «La théorie générale de l'État est extérieure au système constitutionnel. Elle fait partie des idéologies qui contribuent à déterminer le fond du droit constitutionnel».

¹³ cité par M. Pétrouff, *L'éclipse du droit constitutionnel*, in *Le Prince, le peuple et le droit*, p. 167.

¹⁴ Pour des développements plus conséquents, on renvoie au chapitre central de notre ouvrage *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, p. 225 et s.

¹⁵ L'expression est de Vedel, *Droit administratif*, p. 93.

La crisi dell'anglofilia. I liberali giolittiani e la democrazia di fronte all'esperienza inglese*

LAURA CERASI

1. Il problema

Noi costituzionalisti italiani, che abbiamo spesso dovuto torre ad esempio l'Inghilterra, possiamo oggi confortarci nella considerazione che il nostro Diritto costituzionale procede con maggiore ordine, con vero rispetto delle competenze dei vari organi e dei vari poteri. L'Inghilterra ci è stata maestra, niun dubbio; ma, come non è raro il caso che i discenti superino i docenti, ben possiamo dire che l'Italia ha superato ormai in molti punti la maestra.

Con tale compiaciuta constatazione Gaetano Arangio-Ruiz commentava il *Parliament Act* del 1911 e la conclusione del conflitto costituzionale che oltre Manica aveva opposto il gabinetto Asquith alla Camera dei Lords. Il compiacimento, tuttavia, non appaia fuorviante. Ad esso si accompagna infatti una sensibile inquietudine per la previsione di mutamenti di «gravità eccezionale» nell'isola.

Il rischio che la «recisione dei nervi» alla Camera Alta introducesse un inedito e sostanziale monocameralismo proprio nel

sistema fondato sul tradizionale equilibrio fra i poteri costituiva per il giurista siciliano motivo di viva apprensione, in cui le ragioni di tecnica costituzionale si sommarono a più sostanziali ragioni politiche. La Camera dei Comuni poteva infatti diventare «una nuova autorità con poteri supremi» proprio quando questi avrebbero dovuto essere ridotti, perché

quanto più democratico è il regime [...] tanto più occorrono limiti all'azione degli organi fondamentali, tanto più è necessario il controllo fra i vari poteri.

[Arangio-Ruiz, *L'odierna questione costituzionale inglese*, 3, p. 499]¹

La preoccupazione cui Arangio-Ruiz dava voce non derivava soltanto dall'attesa di un riassetto istituzionale, ma dalla consapevolezza che tale riassetto era

* Il testo è stato pubblicato, con alcune modifiche, nel numero 1/2002 di «Modern Italy», con il titolo *Anglophilia in Crisis. Italian Liberals, the English Model and Democracy in the Giolittian Era*.

espressione dell'alleanza politica fra governi liberali e Labour, ai danni dell'aristocrazia fondiaria. Le implicazioni politiche, e la loro incidenza nell'assetto delle gerarchie sociali, stavano infatti nel rapporto tra "riforma" tributaria e riforma costituzionale. Il nesso di causalità fra il rigetto da parte della Camera dei Lords del *People's Budget* con cui nel 1909 il Cancelliere dello Scacchiere Lloyd George, per raccogliere le risorse da destinare contemporaneamente agli armamenti navali e alle pensioni di vecchiaia, aveva disposto un sistema di imposizione fiscale gravante significativamente sulla grande proprietà fondiaria, e la successiva emanazione del *Parliament Act*, si mostrava con ogni evidenza.

L'opposizione della Camera dei Lords, interpretata dal governo nella doppia valenza di difesa degli interessi dell'aristocrazia terriera e nuovo atto politico di ostilità al governo liberale da parte di Pari in larga parte conservatori, aveva infatti indotto Asquith a dare corso ai propositi, da tempo prospettati, di riforma radicale della Camera dei Lords. Dietro la minaccia regia di una "infernata" di Pari liberali che neutralizzasse la maggioranza tory, i Lords dovevano approvare il provvedimento che toglieva loro il potere di veto e riservava ai Comuni l'ultima parola nell'approvazione delle leggi tributarie e di bilancio. Era difficile sottovalutare la portata strategica del *Parliament Act*, «una vera e propria evirazione» della Camera dei Lords dopo la quale

sia sul piano politico che nella sostanza dei fatti, il potere politico della tradizionale società terriera era stato spezzato per sempre.

[D. Cannadine, *Declino e caduta dell'aristocrazia britannica*, p. 59]

Le circostanze potevano suggerire l'os-

servazione di un parziale parallelismo fra la situazione inglese e quella italiana. La proposta di riforma del Senato avanzata durante il coevo breve governo Luzzatti prospettava, come è noto, in previsione di un ulteriore allargamento del suffragio politico, il rafforzamento della Camera alta attraverso l'adozione di un sistema di reclutamento corporato dei senatori, per categorie professionali. Il progetto cadeva in una fase di sempre più marcato logoramento del compromesso giolittiano fra riformismo sociale e alleanze centriste.

Non a caso, il successivo quarto gabinetto Giolitti falliva sostanzialmente l'obiettivo di finanziare l'avvio di un sistema pensionistico con la nazionalizzazione delle assicurazioni sulla vita, vedeva sottrarsi l'appoggio del partito socialista e crescere il peso delle alleanze clericomoderate come contrappeso all'introduzione del suffragio universale maschile. Contrariamente a quanto affermava Arangio Ruiz, il conflitto costituzionale del 1909-1911 era espressione di un passaggio in parte comune al momento critico attraversato dal governo giolittiano, e avrebbe potuto indurre a considerare il modello inglese più vicino (cfr. Bibliografia: Aimo, Antonetti, Lanciotti)².

Tuttavia, ciò che si può cogliere in questo frangente è proprio la crescente difficoltà dei liberali italiani a misurarsi con soluzioni di sostanziale contenuto democratico come quelle prospettate dall'esempio inglese. E, di conseguenza, la tendenza a sospingerlo lontano, adducendo ragioni di specificità della situazione britannica che, al contrario, si erano andate sensibilmente riducendo nei decenni precedenti, man mano che si registrava l'attenuazione del tradizionale *self-government* aristocratico.

Questo saggio intende ricostruire l'ulti-

ma fase, corrispondente all'età giolittiana, del cambiamento di attitudine di parte dei liberali italiani verso il modello inglese, quando la percezione della sua possibile prossimità lasciava il passo ad una crescente intenzione di allontanamento. Il profilarsi di problemi comuni alla formazione di una società industriale, cui apparteneva anche l'Italia proprio in questo periodo, guidavano l'attenzione alle cose inglesi: ma le soluzioni specifiche adottate dalle classi politiche e dirigenti nazionali assestavano un duro colpo all'anglofilia dei liberali italiani.

In questa presa di distanza si coniugavano ragioni di natura istituzionale e di natura politico-sociale. Proprio in tale coniugazione consisteva la crucialità del passaggio in oggetto, che adombrava le ragioni della crisi del sistema giolittiano e dell'Italia liberale nel suo complesso.

2. Avvicinamento e presa di distanza

Nei primi anni postunitari uno spiccato sentimento di anglofilia aveva costituito il bagaglio comune alla classe politica e dirigente liberale. Il paese che per primo aveva saputo darsi un sistema di istituzioni rappresentative, e tanto saviamente da mantenersi immune dalle rivoluzioni che avevano altrove accompagnato l'introduzione di regimi liberali, aveva certamente rappresentato un modello per le *élites* politiche italiane prima e dopo la costruzione del nuovo Stato unitario.

Tuttavia, era un modello che proprio per il suo carattere paradigmatico veniva percepito come molto distante: in realtà, ogni riferimento rivolto dalle classi dirigenti ita-

liane postunitarie alla Gran Bretagna era privo dell'urgenza del confronto, che animava invece l'attenzione agli esempi francese e tedesco, di cui, per motivi opposti, pressantemente si sentiva la prossimità e la praticabilità.

La riconosciuta inaccessibilità faceva piuttosto dell'esempio inglese uno specchio dell'ideologia, uno schermo ideale su cui proiettare progetti di società e di istituzioni. In termini generali, nella fase del fattivo ottimismo postunitario il riferimento al modello inglese aveva in sostanza espresso, pur nella coscienza del grande divario di civiltà esistente, la volontà di accelerare lo sviluppo del nuovo Stato, per avvicinarlo ai paesi più progrediti (cfr. Bibliografia: Chabod, De Ruggiero, Ghisalberti, Romeo). Come, ancora nel frangente in oggetto, osservava Arturo Graf,

Il genio inglese ci giovò in molti modi, e i migliori spiriti del nostro Ottocento ne recano i segni. Quell'influsso fu, tutto sommato, un corroborante per noi. Valse a slargare e schiarire la nostra coscienza, a eccitare la nostra volontà, a sollevare le nostre speranze, a ritemperare il nostro carattere. Diè nerbo al nostro pensiero, infuse nuovo spirito nella nostra letteratura. Dovunque si propose, si tentò, si effettuò da noi una riforma, siamo sicuri di trovarlo, trattisi di istituzioni o di procedure, di leggi o di costumi, d'industrie o di arti.

[Graf, *L'anglomania e l'influsso inglese in Italia nel secolo XVIII*, p. 427]

Osservato più da vicino, il sentimento di anglofilia si mostrava però costantemente venato dalle preoccupazioni politiche più pressanti del momento. L'ammirazione per il *self-government* non si limitava a costituire un'opzione di carattere istituzionale – peraltro, come è noto, mai messa in pratica – ma rifletteva l'ammirazione delle classi dirigenti italiane per un'aristo-

crazia capace di governare responsabilmente la cosa pubblica facendosi carico degli interessi dell'intera comunità sociale, offrendo alle classi popolari un esempio di educazione politica e garantendosi, grazie al riformismo sociale preventivo, l'immunità dal "pericolo" socialista (cfr. Bibliografia: Gherardi, Matteucci, Pavone, Rotelli, Zanni Rosiello).

Non per caso, proprio in considerazione di questi aspetti anche il settore considerato più "germanofilo" della cultura politica, istituzionale ed economica del positivismo italiano – da Angelo Messedaglia a Carlo Francesco Ferraris, Fedele Lampertico, Luigi Luzzatti, Attilio Brunialti – mostrava un persistente interesse per l'esempio inglese. La sfumatura conservatrice-riformista di cui si caricava l'anglofilia del gruppo lombardo-veneto era indicativa del significativo spostamento d'accento – che cadeva più sulla garanzia della conservazione delle gerarchie sociali che sulla capacità di porsi alla testa di progresso e civilizzazione – impresso all'interesse per il modello inglese dai liberali italiani, in particolare nella loro componente moderata, intorno agli anni Ottanta.

Su questo punto essi, peraltro, incrociavano un passaggio cruciale della cultura politica europea. È stato notato come la declinazione conservatrice dell'anglofilia italiana riecheggiasse con perfetta simmetria quanto contemporaneamente andava elaborando in Francia il "partito inglese" degli intellettuali positivisti rappresentato da Prévost-Paradol, Renan e soprattutto da Hippolyte Taine, attraverso una lettura della costituzione inglese ancorata alle peculiarità della storia e dell'organizzazione sociale.

Il paradigma della "storicità" della

costituzione inglese si innestava peraltro in Italia in un clima politico-culturale, corrispondente all'età della Sinistra, in cui lasciandosi alle spalle il costruttivo ottimismo postunitario ci si scontrava – non da ultimo, anche in seguito alle grandi inchieste parlamentari, paradossalmente anch'esse ispirate ai precedenti inglesi – con la concreta consapevolezza della debolezza del tessuto civile del nuovo Stato unitario, gravato innanzi tutto da una peculiare "questione meridionale". Emergeva, in negativo, il peso della storia ad ostacolare le aspirazioni allo sviluppo del paese, e parallelamente appariva impraticabile l'esempio di una costituzione eminentemente storica come quella inglese, prodotto della specificità di una assai diversa esperienza nazionale (cfr. Bibliografia: Jennings, Quagliariello, Romani).

La diffusione del paradigma della storicità della costituzione inglese era dovuta soprattutto all'influenza di Taine, a cui si doveva il cristallizzarsi della contrapposizione fra il carattere "spontaneo" e "concreto" delle forme istituzionali inglesi, prodotto delle tradizioni e dei costumi del popolo insieme ai quali si evolveva in modo "continuo" ed "organico", e l'astrattezza meccanica del modello istituzionale francese, prodotto del razionalismo ideologico e non della tradizione, e perciò periodicamente – e violentemente – rifondato in risposta alle esigenze dell'ora e della piazza.

Non è di importanza secondaria, ai fini del nostro discorso, che la recezione di tale contrapposizione nella cultura italiana avvenisse dopo il 1870-71. In quel momento in Francia, infatti, come conseguenza del crollo del Secondo Impero dovuto alla sconfitta militare inferta dalla Prussia e la sconvolgente esperienza della Comune di

Parigi, si andava consumando il distacco di parte della cultura liberale francese dalla propria radice democratica e rivoluzionaria, e si andava elaborando la rivalutazione dell'*Ancien régime* come risposta tradizionalista alla crisi della democrazia durante la Terza Repubblica. Non a caso, è stato osservato, è soltanto in questa fase che le *Reflections on the French Revolution* di Edmund Burke entrano a pieno titolo nel pensiero politico francese (cfr. Bibliografia: Battini, Mangoni, Pozzi).

L'immagine, di suggestione burkiana, della costituzione liberale inglese come prodotto spontaneo della storia e come evoluzione naturale delle istituzioni e delle gerarchie sociali di Antico regime acquistava allora una valenza tradizionalista, elitista, antiegalitaria e nell'insieme nettamente antidemocratica. Era una valenza estranea all'anglofilia liberale della prima metà del secolo, come anche all'anglofilia dei liberali italiani del periodo immediatamente postunitario, che si trasferiva nella recezione italiana del modello inglese come antitesi dei principi dell'89, e contribuiva a consolidare la strumentazione ideologica del liberalismo conservatore.

La connotazione antidemocratica acquisita dall'anglofilia, anche italiana, dopo gli anni Ottanta aiuta a dare conto della progressiva disaffezione di parte dei liberali verso l'esempio politico-istituzionale inglese, man mano che esso andava assumendo tratti di maggiore apertura democratica, soprattutto dopo le riforme elettorali del 1884 e del 1885. Una disaffezione esemplarmente sintetizzata da Attilio Brunialti:

Mentre noi stavamo ammirando l'autogoverno inglese, la partecipazione attiva delle classi dirigenti al governo ed all'amministrazione e tutte quelle singolarità rispondenti ad una secolare

evoluzione storica più che a teorici concetti degli studiosi, l'Inghilterra riformava i suoi ordinamenti, toglieva alla costituzione ed all'amministrazione i fondamenti antichissimi e l'espressione aristocratica, cedeva alla democrazia imperante, si accostava alle istituzioni del continente, con nuovo accentramento di poteri, con semplificazioni ed equiparazioni continue, con vasta sostituzione di funzionari retribuiti agli onorari, col conseguente ingente aumento delle pubbliche spese.

[Brunialti, *Il diritto pubblico inglese e la sua trasformazione*, pp. 6-7]

Quanto più si avvicinava alle esperienze "continentali" – ma l'immagine degli ordinamenti accentrati rimandava soprattutto alla tradizione rivoluzionaria francese – tanto più il modello inglese in via di democratizzazione perdeva il suo valore di punto di riferimento. Anche qui si riflette l'incrocio fra cultura italiana e francese. Le osservazioni sulla "continentalizzazione" della costituzione inglese riecheggiavano largamente gli *Études sur les sources de la constitution anglaise* di Emile Boutmy, direttore dell'École libre de Sciences Politiques, fondata su ispirazione dello stesso Taine, e gli studi promossi al suo interno, così come in lavori precedenti Brunialti aveva fatto ricorso a Taine per sottolineare il carattere conservatore della rivoluzione inglese, e addirittura a *La constitution de l'Angleterre* di Frédéric Le Play per illustrare le virtù del *self-government*.

A partire dagli anni Ottanta, dunque, lo sguardo verso l'Inghilterra e le sue istituzioni si era caricato di una complessiva difficoltà a misurarsi con i processi di allargamento democratico, che ne accentuavano il carattere conservatore per la prevalenza di preoccupazioni per la tenuta delle gerarchie sociali³.

Una componente costitutiva di questo

carattere era la tendenza a leggere, secondo lo schema diffuso da Taine, il dato costituzionale come espressione di una tradizione storica e di un'organizzazione sociale, a cui in ultima analisi veniva ricondotto. Da questo punto di vista, segnalare nei lavori dei costituzionalisti italiani un *deficit* di comprensione della realtà costituzionale britannica⁴ non soccorre ad individuare il nocciolo delle preoccupazioni dei moderati, sempre più rappresentato dalla finalità di regolazione dell'impatto della trasformazione sociale, e tradotto nella lettura "storico sociale" del dato istituzionale.

Quando Luigi Luzzatti riproponeva ancora, al volgere del secolo, l'esempio inglese, lo faceva ripresentando l'argomento della saggezza riformatrice delle sue classi dirigenti, che avevano saputo prevenire le più acute manifestazioni del conflitto di classe anticipando gradualmente, con la legislazione sociale, le aspirazioni alla sicurezza sul lavoro e alla partecipazione politica delle classi popolari (Luzzatti, *Decadenza e risorgimento dei reggimenti parlamentari*, p. 356)⁵.

Tuttavia, mentre valorizzava il merito storico di aver preparato in maniera indolore l'«avvento delle classi popolari», Luzzatti trascurava di prendere atto della pressante realtà di tale avvento. L'immagine trasmessa dallo statista veneto era quella di un mondo del lavoro del tutto subalterno alle provvide iniziative delle classi dirigenti, ormai distante dal ruolo autonomo guadagnato dalle organizzazioni politiche e sindacali dei lavoratori inglesi.

Il mondo politico di oltre Manica stava invece facendo i conti con il rafforzamento del tradeunionismo e il suo ingresso nell'arena parlamentare. Era la presenza sociale e politica delle classi popolari il

necessario sfondo del dilatarsi delle funzioni amministrative dello Stato e della macchina organizzativa dei partiti, che i più informati studiosi italiani, come Brunialti, avevano registrato con perplessità. In sostanza, al volgere del secolo, le riflessioni dei moderati italiani si arrestavano di fronte al processo di traduzione della questione sociale in questione politica, rifiutando di riconoscere le organizzazioni sindacali e politiche del movimento operaio come legittimo interlocutore. E tale imbarazzo li allontanava nella sostanza, se non nella forma, dall'esempio inglese. Il riferimento al quale, era comunque indice di una presa di distanza anche dalla tentazione reazionaria.

Nella stessa occasione Luzzatti si produceva in una vigorosa difesa del regime parlamentare, proprio nel momento in cui culminavano la crisi sociale e politica iniziata con i tumulti del maggio 1898 e proseguita attraverso il tentativo autoritario con cui il presidente del Consiglio Pelloux, con i provvedimenti restrittivi presentati alla Camera nel febbraio 1899, cercava di realizzare, insieme alla restrizione delle libertà individuali ed associative, anche la riassunzione delle prerogative regie a danno della Camera rappresentativa.

Riproporre l'argomento della responsabilità politica delle classi dirigenti e del ruolo pedagogico dell'azione legislativa, nel frangente della stretta repressiva di fine secolo, implicava quindi una petizione di principio a favore di un paternalismo riformista e conservatore, ma non duramente autoritario. Sulla stessa linea si era del resto attestato Brunialti, che si era opposto nettamente all'ipotesi sonninaiana di "ritorno allo Statuto" come riassunzione autoritaria delle prerogative regie, e in una

certa misura anche Carlo Francesco Ferraris, che approvava il ritorno alla lettera dello Statuto purché si avviassero – come del resto era nell'originaria posizione dello stesso Sonnino – sostanziali riforme politiche e sociali ispirate al modello inglese.

Il passaggio implica il tema, di grande rilievo e su cui la storiografia ha solo di recente avviato riflessioni significative, del rapporto fra l'affermazione dell'associazionismo politico e sindacale nel passaggio fra Otto e Novecento, e le strategie di ridefinizione degli strumenti di controllo sociale e di mediazione politica da parte delle classi dirigenti (cfr. Bibliografia: Cammarano, Porciani, Ridola, Romani, Sofia).

Tuttavia, la valenza ormai conservatrice dell'anglofilia dei moderati faceva sì che il modello inglese, che nelle sue trasformazioni più recenti stava suscitando qualche apprensione, per continuare ad apparire positivo dovesse essere ancora raffigurato con i tratti del *self-government* aristocratico, dovesse essere insomma percepito ancora distante. A prezzo anche, come faceva Luzzatti, di espungere dal quadro la novità politica più rilevante, la crescita della conflittualità sociale e del ruolo politico del Labour.

Era dunque il problema della democrazia, non tanto come meccanismo istituzionale, ma come fenomeno sostanziale, a costituire un punto critico, ed imbarazzante, per i liberali italiani che guardavano oltre Manica con intenti conservatori.

3. *Democrazia, imperialismo, protezionismo*

La "continentalizzazione" dell'esempio inglese procedeva anche per altre vie.

Anche a chi come Edmond Demolins, aveva fatto della professione di anglofilia un mestiere, per il grande successo conosciuto dal suo *quoi tient la supériorité des Anglo-Saxons* (Firmin-Didot, Paris 1897), al volgere del secolo l'espansionismo britannico non appariva più l'espressione di una "spontanea" e "naturale" superiorità dovuta alle più avanzate condizioni di ricchezza e civiltà.

Con la guerra anglo-boera, combattuta a più riprese fra il 1899 e il 1902, appariva piuttosto dominato da tendenze all'aggressività e alla sopraffazione, per cui la sua supremazia veniva ad essere il risultato del possesso e dell'esercizio della forza delle armi, ponendosi sullo stesso piano delle altre grandi nazioni nella competizione imperialistica e allineandosi con loro nella traduzione internazionale del darwinismo sociale. La guerra anglo-boera, nella misura in cui era dovuta all'influenza del ministro delle Colonie Joseph Chamberlain, risultava inoltre essere un ulteriore aspetto dell'avanzare della democrazia, anzi, della demagogia cesaristica, esemplata dalla figura dell'uomo politico di Birmingham.

Boutmy riteneva addirittura che l'ormai inestricabile coniugazione fra democrazia e imperialismo potesse essere fatale alla civiltà inglese. Chamberlain, capace di interpretare gli umori popolari e di tradurli in termini politici, stravolgeva la tradizione degli antichi partiti, trascinando gli uomini politici inglesi ad assecondare demagogicamente l'aggressività popolare e a gettarsi nelle avventure di Fashoda – che aveva portato sull'orlo di un conflitto con la Francia – e del Transvaal (cfr. Demolins, *Boers et Anglais*; Boutmy, *Essai d'une psychologie politique*, pp. 445, 447).

Erano temi e osservazioni che conoscevano ampia circolazione. Poco prima dello scoppio della guerra anglo-boera, Guglielmo Ferrero aveva sostenuto nella sua fortunata *L'Europa Giovane*, che la superiorità anglosassone fosse dovuta alla definitiva surrogazione del disordinato e primigenio istinto guerresco di sopraffazione con l'ordinato dispiegarsi delle energie individuali nello sviluppo industriale e commerciale: la chiave di volta del primato anglosassone era l'affermazione del capitalismo industriale (Ferrero, *L'Europa giovane, passim*).

Tale assunto era stato però poco dopo contraddetto dalla brutale durezza delle operazioni militari in Transvaal, considerate animate invece dalla più elementare aggressività: «In Transvaal e in Sudan, in India e un po' dappertutto dove sono competizioni territoriali», il comportamento degli inglesi appariva ormai mosso da «sete d'oro e di conquiste» (Neal, *Sempre le solite razze*).

Anche la più compassata «Nuova Antologia», non sospetta di avversione verso l'Inghilterra, nell'imminenza del conflitto ricapitolava le ragioni della tensione fra Boeri e governo britannico sottolineando la sproporzione delle forze in campo, paragonando i Boeri ai Greci alle Termopili, definendo «eroica» la loro sfida al maggiore impero coloniale del mondo. Tuttavia riteneva «deplorable per la civiltà» il conflitto anglo-boero, in quanto «guerra civile fra dominatori», che essendo «dura, probabilmente spietata», metteva a repentaglio l'opera di civilizzazione fino ad allora compiuta (Nobili-Vitelleschi, *La questione del Transvaal*, pp. 348-354). Se si tralasciano le osservazioni di carattere economico, come l'irritazione espressa da Luigi Einaudi per i propositi del governo britannico di elevare sul prezzo del carbone

un tributo di cinque milioni l'anno che dovrà gravare l'Italia a cagione della guerra che agli inglesi piacque condurre contro le repubbliche boere.

[Einaudi, *L'agitazione inglese*, p. 345]

la deplorazione della guerra – per tralasciare motivazioni di carattere economico, come quelle formulate da Luigi Einaudi – era strettamente intrecciata al giudizio sul suo artefice politico, Joseph Chamberlain,

che ha indotto e spinto la nazione a questa guerra contro il Transvaal. Egli può chiamarla la sua guerra, come l'imperatrice Eugenia chiamava quella del 1870 "Ma guerre à moi".

[Ouida, *Joseph Chamberlain*, pp. 574-585]

E se il conflitto dovesse concludersi con «il delirio di una guerra ingiusta vittoriosa e l'apoteosi di Chamberlain», sarebbe «un capitolo poco onorevole» (*ibidem*):

perché quando una nazione enormemente ricca e prepotente e capace di aiutarsi con enormi prestiti, si batte per motivi di cupidigia con un popolo piccolo di numero, senza appoggio esterno, e relativamente povero, nessuna vittoria della prima nazione può essere nobile e degna.

[*Ibidem*]

Nella figura di Chamberlain si esprimeva la connessione fra imperialismo e democrazia, con la conseguente immissione di demagogia e populismo nella lotta politica, che snaturava i caratteri originari del modello anglosassone.

Ciò che lo soddisfa è di dominare e condurre gli uomini. Se fosse nato cinquant'anni prima, vi sarebbe riuscito? Non credo. Nei primi cinquant'anni di questo secolo gli uomini ammiravano qualità ben diverse dalle sue. Ma in questi tempi sono appunto le sue qualità che hanno maggior fortuna, e con questo io non intendo di fare un complimento né a lui né al suo tempo.

[*Ibidem*, pp. 577-78]

Con il virare, attraverso Chamberlain, della democrazia in demagogia si aggiungeva quindi un nuovo elemento nella diffusa e non gradita percezione della diminuita distanza fra il mondo anglosassone e il nostro paese: l'individualismo nativo non riusciva a contrastare gli effetti della democrazia, e di conseguenza non era più in grado di preservare il paese, come era avvenuto fino ad allora, dai rischi del cesarismo così pressantemente sentiti per le «nazioni latine». Anche l'Inghilterra pareva quindi prossima a condividere il destino di "decadenza" verso cui si avviavano le civiltà europee⁶.

Su questo nodo andava delineandosi un netto ribaltamento di segno della valenza liberale del sentimento di anglofilia, per diventare una componente del nascente nazionalismo. Non stupisce che la capacità di Chamberlain di volgere in demagogia la democrazia e di proiettare all'esterno gli umori delle masse popolari trasformandoli in sostegno all'espansionismo imperialista, attirasse le simpatie di Enrico Corradini, e che «Il Regno» ammirasse caldamente il leader unionista, nonostante le perplessità suscitate dalla sua campagna per l'adozione delle «preferenze imperiali» (Calderoni, *Nazionalismo antiprotezionista?*, pp. 472-476).

Il protezionismo non costituiva un problema invece per Vilfredo Pareto, nonostante lo strenuo liberoscambismo dell'economista di Losanna: da sostenitore del nazionalismo corradiniano, difendeva Chamberlain nonostante il suo protezionismo, ma soprattutto avversava i liberali inglesi nonostante il loro liberoscambismo, ritenendo il loro programma di interventismo legislativo più nocivo alla libertà delle «preferenze imperiali»:



Luigi Luzzatti

Si dice che i liberali inglesi si preparano a difendere la causa del libero scambio. Ci sarà in questo qualche contraddizione col resto della loro condotta. Sarà almeno una decina d'anni che s'ingegnano in tutti i modi a restringere la libertà del loro paese. Si servono d'ogni piccolo pretesto d'igiene o di temperanza per stabilire una legislazione, modello perfetto di tirannia vessatrice. Se lo Stato è competente per regolare quello che dobbiamo bere e mangiare, perché non potrà anche decidere dove dobbiamo comprare le merci che consumiamo? Dicono che il protezionismo rincarerà la vita; ma questi buoni apostoli dimenticano il rincaro ben altrimenti grave prodotto dalle leghe operaie ch'essi proteggono. [Pareto, *L'eclipse de la liberté*, p. 389]

Pareto coglieva infatti, con la consueta diretta asciuttezza, il punto cruciale: il liberalismo politico inglese era ormai troppo

compromesso con le *Trade Unions* e i loro rappresentanti politici, per poter essere ancora un punto di riferimento. Al contrario, di fronte all'obiettivo di rigettare l'influenza del Labour, diventava accettabile anche il protezionismo. Su questo aspetto Pareto non poteva essere più esplicito:

In Inghilterra il partito liberale è diventato mancipio dei socialisti fabiani: e se pure difende ancora il libero scambio, non è menomamente per amore della libertà economica e perché procaccia il massimo di utilità per la società, ma solo perché giova alla parte povera della popolazione. [Pareto, *Il crepuscolo della libertà*, p. 405]

Il nuovo corso dei liberali inglesi poneva dunque seri problemi a chi voleva ancora farvi riferimento in termini positivi senza però dividerne la linea politica. Per raggiungere questo scopo un altro economista liberista e rimasto a lungo incondizionatamente anglofilo, Riccardo Dalla Volta (cfr. Bibliografia), ricorreva addirittura ai "testi sacri". Volendo trovare argomenti per contrastare la politica delle preferenze imperiali, Dalla Volta non trovava di meglio che rifarsi ancora alla lettera del testo smithiano e ricorrere all'autorità dello storico artefice dell'abolizione delle leggi sul grano nel 1846, Robert Peel.

Un atteggiamento così astrattamente dottrinario era certamente indice di una difficoltà ideologica, dimostrata dal fatto che Dalla Volta non approfondiva l'argomento principe che stava alla base del dibattito sul protezionismo, ossia il rallentamento della crescita dell'industria britannica e la perdita del suo primato a fronte della concorrenza tedesca e statunitense. Allo stesso modo, il riferimento all'epoca d'oro del liberalismo britannico trascurava di misurarsi con il fatto che la politica

liberale prevedeva già dai primi anni del secolo un ampio programma di riforme sociali che ampliavano il raggio d'azione dello Stato e ne appesantivano il bilancio. Non che uno studioso come Dalla Volta, informato e scrupoloso, non ne fosse al corrente. La sua fonte per dare conto delle posizioni di Chamberlain era, ad esempio, un regesto delle posizioni delle opposte parti politiche che illustrava con dovizia di particolari anche le proposte liberali sull'istituzione delle pensioni di anzianità, sulle otto ore, sulla riforma tributaria, sui già formulati propositi di riforma della Camera dei Lords, sulla riforma delle circoscrizioni elettorali, sull'abolizione del voto plurale, sul voto alle donne, sul suffragio universale.

Queste significative omissioni mostravano come fosse difficile, per Dalla Volta, darsi ragione del progetto di governo di una società industriale, che i liberali inglesi del primo decennio del secolo mostravano di voler attuare assumendo come interlocutore politico le organizzazioni del lavoro e i loro rappresentanti. Il liberalismo che Dalla Volta riproponeva in termini positivi era invece – ancora – quello del periodo aureo, espungendone il versante radicale nella sua relazione con il crescente ruolo politico dei sindacati, fondato su una gestione autonoma della conflittualità industriale⁷.

Era proprio, se si vuole, la realtà del conflitto sociale e della sua durezza ad essere rigettata dagli ammiratori italiani della civiltà inglese. Senza collocarsi decisamente, insomma, sul terreno dei problemi di una più avanzata democrazia industriale, e di conseguenza senza confrontarsi con le forme di aperta conflittualità e le strategie di mediazione che ne costituivano la dinamica sociale e politica, lo sguardo verso

l'Inghilterra poteva rimanere velato da una precomprensione ideologica, che sia sotto il profilo istituzionale, che politico, che di politica economica, voleva ancora rappresentare il modello inglese nell'immagine cristallizzata dell'epoca d'oro.

4. *Allontanamento e distacco*

Era sempre più difficile, però, di fronte alle evidenti trasformazioni della società politica di oltre Manica, richiamarsi in modo "dottrinario", come faceva Riccardo Dalla Volta, alle risorse del liberalismo classico. L'impulso diventava allora quello di confinare nuovamente l'esperienza inglese nella sua singolarità senza paragoni.

Per cercare di spiegare la sua evoluzione Dalla Volta, che era professore al fiorentino "Cesare Alfieri", un'istituzione, vale la pena di rilevarlo, che era nata proprio sul modello della *École libre* (cfr. Bibliografia: Lotti, Rogari, Spadolini, Quagliariello, Zanfarino), faceva ricorso alla letteratura sociologica, alla psicologia collettiva, al resoconto di costume. Tutte caratteristiche presenti in un lungo saggio di Jacques Bardoux, ampiamente utilizzato, che, sulla scia di Boutmy e ancora di Taine, interpretava ogni trasformazione della società inglese richiamandosi in primo luogo ai tratti del carattere nazionale, determinato dall'ambiente e dalla storia: anche la spinta aggressiva esplosa con la guerra boera andava spiegata con l'effetto del clima sul temperamento e sul comportamento politico della popolazione inglese (Bardoux, *Essai d'une psychologie... Les crises belliqueuses*).

In quest'ottica, gli elementi di novità trovavano una collocazione meno inque-

tante: secondo Bardoux, la nuova fase bellicosa e aggressiva nei rapporti internazionali iniziata con la guerra boera era bensì un effetto della stagnazione dell'industria britannica ma era soprattutto dovuta ai caratteri "permanenti" del patriottismo britannico. Gli aspetti nuovi della politica inglese, individuati in primo luogo nella bancarotta del liberalismo classico, indebolito dalla stagnazione economica, dall'adozione dell'interventismo legislativo, sconvolto dalla guerra boera, dalla spinta imperialista e dalla campagna protezionista, e capace di recuperare vitalità politica soltanto attraverso l'avvicinamento ai laburisti, diventavano un affare interno e cessavano di rappresentare un problema (Bardoux, *Essai d'une psychologie... Les crises politiques*; id., *Outre-Manche*).

Una simile impostazione, fra singolarità nativa del popolo britannico e riconoscimento della peculiarità politico-economica, aiutava ad allontanare nuovamente il modello inglese nella sua insularità: non più ora felicemente inaccessibile, ma alle prese con i problemi della propria "diversità". Ad analogo risultato sortivano anche altri materiali utilizzati da Dalla Volta, che, sia sottolineando la grande influenza ottenuta dalle organizzazioni dei lavoratori e rammaricandosi dell'evoluzione del sistema tributario e della crescita del bilancio statale (Viallate, *La crise*, p. 297) o, al contrario, assicurando sulla stabilità della situazione politica d'oltre Manica e manifestando la convinzione che la spinta democratica non avrebbe indebolito il paese, sottraevano comunque l'esperienza inglese da possibili raffronti (cfr. Bibliografia: Bardoux, Boutmy, Millet, Viallate).

Nell'introduzione alla raccolta di scritti preparata proprio in occasione del con-

flitto costituzionale, Dalla Volta finalmente assumeva uno sguardo critico, e intendeva «fissare le tendenze dell’Inghilterra contemporanea di fronte alla perdurante crisi che la travaglia» (*La fine del conflitto costituzionale*, p. 434). Prendendone, però, le distanze, l’economista del “Cesare Alfieri”, infatti, pur augurandosi

che le nuove conquiste della democrazia industriale inglese siano per l’avvenire come furono per il passato, una vittoria per la causa della libertà e della giustizia,

[*Problemi dell’Inghilterra contemporanea*]

vedeva con apprensione l’estensione dei compiti dello Stato, la radicalità dei propositi di ridefinizione degli equilibri istituzionali e delle gerarchie economiche del bilancio di Lloyd George, l’indebolimento del ruolo istituzionale della Camera dei Lords, e soprattutto il «crescente influsso dei principî democratici» che faceva lievitare il bilancio dello Stato facendo convivere le spese sociali e le spese per gli armamenti navali gravando sui redditi delle classi superiori e in particolare sulla rendita fondiaria.

L’affievolirsi della pur tenace anglofilia di uno studioso come Dalla Volta a fronte dell’impatto provocato dal conflitto costituzionale era sicuro indice della tendenza, diffusa alle diverse latitudini del liberalismo italiano, ad allontanare l’esempio inglese, quanto più esso si rivelava invece prossimo nell’offrire possibili – ma rigettate – risposte a problemi correnti e comuni. Che stavano conoscendo infatti una assai differente declinazione politica: era in atto il progressivo indebolimento dello slancio riformista che aveva segnato i primi anni del secolo, per il crescente condizionamento esercitato dal clerico-moderatismo, che avrebbe pesantemente ipoteca-

to i tentativi di riforma del secondo periodo giolittiano, e per la radicalizzazione della conflittualità sindacale in corrispondenza del manifestarsi di segnali di crisi economica, che avrebbe alienato il già fragile appoggio degli industriali verso i tentativi di legislazione sociale, rendendoli assai sensibili alla linea di scontro frontale propugnata dai nazionalisti (cfr. Bibliografia: Berta, Gozzi, Melis, Osti Guerrazzi).

Dalla Volta era un economista, e la sua lettura del conflitto costituzionale calibrata sulla base dei provvedimenti di natura economico-finanziaria non può stupire. Tuttavia, anche le valutazioni dei giuristi non si discostavano sensibilmente da questa linea.

L’interesse per i risvolti sociali dei processi istituzionali apparteneva originariamente, come si è visto, all’attitudine dei costituzionalisti italiani che, come Brunialti e Luzzatti, guardavano all’Inghilterra con intenti di riformismo conservatore, e segnava anche il dibattito fra i giuristi sulla crisi costituzionale inglese del 1909-1911. Come abbiamo osservato in apertura, non sfuggiva infatti il nesso di causalità fra la perequazione fiscale voluta dal *People’s Budget* di Lloyd George e il ridimensionamento politico della Camera dei Lords.

In un primo, costernato resoconto del conflitto in corso Gaetano Arangio-Ruiz aveva ritenuto «persino impossibile» che la sua soluzione dovesse andare nella «troppo rivoluzionaria» direzione prospettata nel discorso della Corona, ossia nel senso di assicurare l’incontrastata autorità dei Comuni in materia finanziaria e la loro preponderanza in quella legislativa.

Ciò che preoccupava Arangio-Ruiz era soprattutto le conseguenze politiche del conflitto. La riforma della Camera alta era a

suo avviso indispensabile, perché in un regime rappresentativo egli riteneva la seconda Camera necessaria non soltanto per l'assolvimento di compiti di revisione e controllo dell'attività legislativa, ma anche per garantire una diversa rappresentanza delle forze sociali rispetto alla Camera bassa, ossia un diverso dosaggio di forze sociali rispetto a quello espresso dal «largo suffragio popolare». Al contrario, la sconfitta dei Lords apriva la strada al ridimensionamento del peso politico delle classi elevate.

La questione sottesa alla vicenda era dunque quella della seconda Camera come "necessario" contrappeso della democrazia, nel duplice senso: istituzionale, di allargato accesso alla rappresentanza, e politico, di una legislazione capace di esprimere gli interessi delle diverse classi sociali (Arangio-Ruiz, *La odierna questione costituzionale inglese*, 2, p. 187).

A calcare la mano sul nesso fra l'affermazione della democrazia industriale e i mutamenti costituzionali si poteva arrivare a considerare, come faceva Guido Pardo, come estreme conseguenze della rivoluzione industriale settecentesca tutti insieme i più vistosi mutamenti politico-istituzionali in corso in Inghilterra, dal rafforzamento della macchina organizzativa dei partiti, al consolidamento del legame con le colonie, alla regolamentazione in forza di legge dei rapporti fra le due Camere e dei loro poteri. Pardo guardava con favore alle trasformazioni costituzionali, di cui enfatizzava molto la portata e il carattere di soluzione di continuità, e di cui individuava però con particolare chiarezza il nesso con il rinserrarsi dei legami imperiali visti come una conseguenza necessaria dell'avanzare della democrazia:

Oramai l'antica Camera dei Lordi ha cessato d'esistere: l'antica bilancia dei poteri tra le due Camere è rotta e non potrà mai più essere ripristinata. La vecchia Inghilterra è morta definitivamente; la nuova si sta formando. La democrazia fa rapidi progressi, favorita e sospinta dall'influenza politica crescente delle democratiche colonie autonome, specie dell'Australia. L'Inghilterra comprende che la sua salvezza sta nella federazione colle Colonie; ma questa è impossibile se le istituzioni democratiche di quelle non trovino un riscontro in questa, e non spariscono dalla sua vita pubblica istituzioni ormai anticate. La Camera dei Lordi è l'unica del genere in Europa, che rappresenti gli interessi di una classe sola, la grande proprietà in antagonismo col lavoro. Ecco perché, nella nuova democrazia industriale ormai affermata in Inghilterra, essa deve sparire.

[*Il diritto costituzionale inglese*, p. 128]

Era certamente l'entusiasmo per il futuro della democrazia industriale ed imperiale ad indurre Pardo a prospettare una soluzione palingenetica del conflitto in corso. Tuttavia, proprio perché tale entusiasmo non era generalmente condiviso fra i costituzionalisti liberali, esso individuava il punto critico di resistenza della loro anglofilia. Su questo punto, infatti, si consumava la presa di distanza dall'esempio inglese, anche da parte di chi, come Luzzatti, più a lungo aveva cercato di proporlo in termini positivi, e anche quando gli argomenti di riflessione avevano il carattere più "tecnico" delle valutazioni sul progetto di riforma della Camera dei Lords.

Luigi Luzzatti, in un primo momento, aveva manifestato infatti un vivo interessamento per lo «stupendo momento» attraversato dalla vita politico-istituzionale inglese, dovuto non certo ai «rivoluzionari» propositi del governo Asquith, ma piuttosto agli intenti di autoriforma della Camera di Lords, e dall'eventualità che vi fosse introdotto il principio di elettività:

L'azione di una Camera Alta elettiva, e perciò più competente anche in materia finanziaria come la francese, non ha spesso cooperato a salvar la finanza, a difender meglio i contribuenti?

[Luzzatti, *Il rifiorimento del diritto costituzionale*, p. 13]

Il riferimento al reale oggetto del suo interesse era trasparente. Il suo programma di governo come presidente del Consiglio prevedeva, oltre ad un progetto di moderato allargamento elettorale, su cui sarebbe caduto, anche la promozione di un tentativo di autoriforma del Senato – preparato dalla commissione Finali-Arcoleo, ma mai portato a compimento da Giolitti – che superasse il principio della nomina regia, il solo previsto dallo Statuto, e accogliesse invece il principio della rappresentanza elettiva anche per la Camera alta.

Questa doveva essere costituita su basi diverse da quelle del suffragio politico, del cui carattere democratico doveva costituire infatti un contrappeso, e prevedere piuttosto forme di rappresentanza di corpi e gruppi sociali che garantissero un maggiore peso ai settori della nazione considerati più "eminenti". La progettata trasformazione della Camera dei Lords in una Camera elettiva aveva suscitato dunque la grande partecipazione dello statista veneto. Ma la resistenza opposta all'autoriforma era stata una delusione:

Nell'inizio del conflitto costituzionale fra le due Camere del Parlamento, i Lords perdettero l'opportunità, che non si poteva rinnovare, e perciò la perdettero inesorabilmente.

Così esordiva in un'intervista concessa al «Daily Telegraph» e riprodotta più distesamente nella «Rivista di diritto pubblico», dove i motivi del distacco dal modello inglese prendevano forma compiuta. Vale

la pena allora seguire la sua argomentazione che, benché sia stata giudicata manchevole di penetrazione del "reale" significato delle trasformazioni costituzionali inglesi (Pombeni, *Luzzatti e il modello inglese*, p. 53), ci pare ricca di indicazioni circa le preoccupazioni politiche che ne guidavano la formulazione.

Il ragionamento di Luzzatti riprendeva motivi ricorrenti. Erano due gli assi principali del suo discorso, strettamente intrecciati: la questione della competenza della seconda Camera in materia tributaria, e la necessità di un contrappeso costituzionale della democrazia. Entrambi si rispecchiavano, in negativo, negli effetti del *Parliament Act*, che aveva contemporaneamente privato la Camera dei Lords di ogni potere in materia tributaria, e aveva consegnato alla sola Camera democraticamente eletta il timone delle scelte politiche.

L'opportunità del mantenimento dei poteri di revisione della Camera alta in materia tributaria era da Luzzatti sostenuta con il tradizionale argomento conservatore, in base al quale solo i maggiori contribuenti possono detenere poteri di decisione in materia di spesa, perché – faziosamente non considerando il peso delle imposte indirette – ne sosterebbero il maggior onere:

gli elettori disinteressati sono lieti di concedere allo Stato una entrata, che altri avranno da pagare e che essi godranno.

[Luzzatti, *Intorno al conflitto*, p. 55¹]

Gli esempi scelti per illustrare la sua posizione esprimevano ruvidamente il senso di una posizione ormai nettamente ostile ad ogni forma di politica sociale: il rifiuto recente del Senato francese di ratificare il progetto governativo per le pensioni agli

operai e ai contadini aveva addirittura «salvato lo Stato» dall'«insensatezza» di un «così opprimente peso» che aveva rischiato di condurre la Francia alla bancarotta (*ibidem*, p. 552). Stesso significato aveva avuto, al momento di insediamento della Sinistra al potere (1876) l'opposizione del Senato italiano al progetto di abolizione della «impopolare» tassa sul macinato, che però «fruttava circa una ottantina di milioni l'anno, e perciò costituiva uno dei principali cespiti del nostro bilancio» (*ibidem*, p. 552), e così il Senato «salvò le finanze nazionali dalla disorganizzazione» (*ibidem*, p. 552).

Il drastico ridimensionamento degli aspetti riformisti, sia pure in un'ottica conservatrice, della sua linea politica costituiva dunque la lente attraverso cui Luzzatti guardava alle cose inglesi: che lungi dall'essere incomprese o sottovalutate, venivano lette, come anche in passato, in funzione delle preoccupazioni politiche prevalenti. Il rigetto di provvedimenti di politica sociale motivava dunque la decisa critica al progetto di riforma della Camera dei Lords, per il suo nesso sostanziale con la riforma tributaria e la perequazione progressiva dei carichi fiscali. L'allargamento del suffragio politico aveva infatti prodotto un ampliamento della rappresentanza nella Camera elettiva delle classi inferiori, desiderose di attribuire allo Stato spese sociali a proprio vantaggio e a carico delle fasce superiori dei contribuenti. Secondo Luzzatti, si era così venuta a capovolgere la tradizionale divisione di compiti fra gli organi costituzionali:

i difensori storici dei contribuenti contro i governi, cioè, la Camera dei deputati [...] stimolano a spese sempre più forti, preparando così la via ad un inevitabile aumento di imposta.
[*Ibidem*, p. 554]

Questo compito doveva allora essere assunto dalla Camera alta,

oggi più necessaria che nel passato: essa è così indispensabile che se non esistesse, si dovrebbe crearla, [perché] quanto più diviene democratica la prima Camera per effetto dell'estensione del suffragio, tanto necessita rafforzare l'autorità del Senato.
[*ibidem*]

L'Inghilterra aveva dunque appena perso l'occasione storica di conferire la necessaria maggiore autorità alla sua Camera alta, che si sarebbe invece guadagnata adattandola alle esigenze dei tempi e introducendovi il principio di elettività. E con questo aveva perso l'inestimabile vantaggio di poter disporre, unica fra tutte, di una «aristocrazia patriottica, che offre la base per una Camera legislativa» (*ibidem*, p. 555), cedendo alle «fiere passioni della democrazia» e subendo «la capitolazione incondizionata dei Lordi» (*ibidem*).

Come si vede, Luzzatti non si preoccupava del dato politico dell'avvicinamento di liberali e laburisti, ma ne rigettava, seppure con argomenti "tecnici", la sostanza. L'autoriforma dei Lords lo interessava soprattutto perché sarebbe andata in direzione opposta a quanto tentato del governo Asquith, e in direzione analoga, invece, a quanto tentato dalla commissione Finali-Arcoleo da lui stesso promossa, che studiava i modi di conferire al Senato autorità maggiore come «centro di vigilanza, di controllo e di resistenza salutare» (*ibidem*, p. 553) agli effetti dell'estensione della franchigia elettorale, e di avvicinare maggiormente i poteri del Senato e quelli della Camera dei deputati in materia finanziaria:

È il rovescio della tendenza, che si manifesta nella Gran Bretagna di annullar la facoltà della



Giovanni Giolitti

Camera alta nell'esercitare un controllo effettivo sui provvedimenti finanziari del governo approvati dai Comuni.
[*Ibidem*, p. 553]

La riqualificazione politica del Senato avrebbe dovuto realizzarsi, come accennato sopra, attraverso l'introduzione del principio elettivo per categorie professionali, in modo da attribuire alla Camera alta una funzione di rappresentanza degli interessi corporati, seppure "larvata" e soprattutto limitata a categorie selezionate fra le fasce superiori dei redditi e delle professioni. Non è qui il luogo di approfondire le ragioni del fallimento del progetto caldeggiato da Luzzatti, generalmente indicate dalla storiografia nell'interesse di Giolitti a conservare un Senato debole e sostanzialmente dipendente dall'esecutivo. Interessa piuttosto, in conclusione, evocare una più ampia rispondenza fra la disaffezione dei

liberali italiani verso l'Inghilterra di Asquith e Lloyd George, e il declino del sistema giolittiano.

La valutazione negativa del *Parliament Act* non era dovuta soltanto al parallelismo, a valore invertito, con i propositi di riforma del Senato. Gaetano Arangio-Ruiz, che era contrario alle proposte Arcoleo ritenendo che il Senato italiano «risponde[ss]e bene ai fini di un sistema bicamerale», «sa[pe]sse la giusta misura della sua azione» e che «i rapporti fra le nostre assemblee [fossero] chiari, espliciti e giuridicamente definiti», non per questo approvava le riforme democratiche del governo Asquith (Arangio-Ruiz, *L'odierna questione costituzionale, passim*). Queste, attribuendo l'incontrastata preminenza alla Camera elettiva, permettevano «il colmo dell'abuso a cui una maggioranza politica può giungere con lo stesso aiuto del Diritto» (Arangio-Ruiz, *L'odierna questione, passim*). Avevano, insomma, «tutta l'aria di una imposizione giacobina» (Arangio-Ruiz, *L'odierna questione, passim*): e nessuna definizione esprimeva meglio il senso della caduta dell'antinomia, che aveva attraversato un secolo di liberalismo europeo, fra concretezza ed equilibrio inglese ed estremismo razionalista, astratto, appunto "giacobino":

In Inghilterra [...] invece di richiedersi maggior ponderazione e nuovo esame, magari con aumentate garanzie, si concentra il potere in un'assemblea, corriva di solito ad abusarne, si aboliscono le garanzie: il triplice esame si può ridurre infatti ad un triplice atto di testardaggine da parte dei Comuni per dar prova della loro forza, che si riassume in una nuova tirannide. Con l'urto dei partiti, col crescere e il prepotere dei labouristi e dei radicali, io non so (e seriamente non so, ignorando l'intimo essere delle posizioni politiche e sociali inglesi) quali risul-

Cerasi

tati si potranno avere: certo, io propendo a credere che i risultati potranno essere non lieti.

[Arangio-Ruiz, *L'odierna questione costituzionale*, p. 455]

Arangio Ruiz aggiungeva tuttavia un elemento ulteriore. Dal momento che

i raffronti con gli affari di casa nostra vengono spontanei discutendo di una lotta che resterà memorabile nella storia costituzionale inglese, e sono utili anche per darci il giusto vanto che sentiamo di meritare,

il giurista siciliano riteneva di potersi compiacere di una asserita minore vivacità della lotta politica in Italia e della «sostanziale comunanza di idee» dei partiti di governo, «tutti amanti di un progresso liberale più o meno affrettato, più o meno largo» (Arangio-Ruiz, *L'odierna questione costituzionale*, *passim*).

Se una rappresentazione armonica della società politica italiana, come quella tracciata da Arangio-Ruiz, giustificava il senso di compiacimento rilevato in apertura, mostrava tuttavia una marcata riluttanza a prendere atto delle condizioni della lotta politica e del conflitto sociale, e della loro recrudescenza. Non poteva trascurarsi il fatto che l'imminente introduzione del suffragio universale avrebbe accresciuto il peso politico-parlamentare di un partito socialista definitivamente allontanatosi dall'appoggio alla strategia giolittiana dopo la guerra libica e il rinsaldarsi delle alleanze clerico-moderate sancite dal patto Gentiloni, e dopo il tramonto della prospettiva di incisive riforme sociali come il monopolio di Stato delle assicurazioni sulla vita.

D'altra parte, l'irenismo del giurista siciliano si mostrava anche alieno dal prendere in considerazione i mezzi precipui

adottati nel secondo periodo giolittiano per garantire il governo delle dinamiche sociali e politiche, quando al tentativo di aperta interlocuzione con le organizzazioni sindacali e politiche del movimento operaio era subentrato il ricorso allo strumento dell'amministrazione. Da cui non erano distanti le ipotesi di integrazione della rappresentanza politica con istituti di rappresentanza degli interessi in senso conservatore, di cui anche la proposta Arcoleo era un aspetto⁸, che si inserivano nel più ampio quadro della ricerca di forme di stabilizzazione corporata del rapporto fra Stato e società.

Tale esigenza era stata esemplarmente espressa nella prolusione pisana del 1909 di Santi Romano sull'insufficienza degli ordinamenti statuali in rapporto alla complessità dell'organizzazione sociale.

Il senso dell'avvenuto distacco dal modello inglese andava dunque oltre le pur fondamentali considerazioni intorno agli equilibri costituzionali. L'interazione fra riforma tributaria, ruolo politico dei laburisti, ridimensionamento della Camera dei Lords indicava una linea evolutiva della democrazia industriale inglese, in cui il confronto politico aperto, il conflitto fra le parti sociali e le loro espressioni politiche non veniva eluso, ma trasferito ai massimi livelli istituzionali. Era questo a risultare, più che incomprensibile, inaccettabile in una fase politica, come quella del secondo periodo giolittiano, di crescente chiusura verso le rivendicazioni sociali e di loro gestione per via amministrativa.

La traduzione politica del conflitto sociale e la sua mediazione nelle sedi istituzionali, attraverso la dinamica delle alleanze parlamentari, si era ormai rivelata impraticabile, per la radicalizzazione di

tutte le componenti la dialettica politica e sociale e la sempre più marcata polarizzazione dei conflitti, che erodeva i margini di mediazione del sistema giolittiano. Il tentativo di adottare i provvedimenti di riforma per via amministrativa, sottraendoli al possibile fallimento se esposti nella sede politica, si stava rivelando una indiretta fonte di delegittimazione per le forze riformiste, cui veniva sottratta la necessaria ribalta politico-parlamentare.

La crisi dell'anglofilia, nel momento in cui la dialettica politica di oltre Manica si arricchiva di misure dal contenuto sostanzialmente democratico, era un segnale della difficoltà dei liberali italiani a misurarsi su questo terreno.

Bibliografia

- Aimo (Piero), (a cura di), *Materiali per una storia del Senato*, «Trimestre», 1988, (numero monografico);
- Antonetti (Nicola), *Gli invalidi della costituzione. Il Senato del Regno 1848-1924*, Roma-Bari, Laterza, 1992;
- Arangio-Ruiz (Gaetano), *La odierna questione costituzionale inglese. Nota di cronaca*, «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», 2, I, 1910;
- *L'odierna questione costituzionale inglese. Note di cronaca e raffronti*, «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», 3, I, 1911;
- Bardoux (Jacques), *Essai d'une psychologie de l'Angleterre contemporaine. Les crises belliqueuses*, Paris, Alcan, 1906;
- *Essai d'une psychologie de l'Angleterre contemporaine. Les crises politiques. Protectionnisme et radicalisme*, Paris, Alcan, 1907;
- *Outre-Manche. Lendemain d'elections*, «Revue des deux mondes», 66, 1° avril 1910, pp. 590-620;
- Battini (Michele), *L'ordine della gerarchia. I contributi reazionari e progressisti alle crisi della democrazia in Francia 1789-1914*, Torino, Bollati Boringhieri, 1995;
- Beneduce (Pasquale), *Culture dei giuristi e "revisione" orlandiana: le immagini della crisi*, in Aldo Mazzacane, (a cura di), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, Napoli, Liguori, 1986;
- Berta (Giuseppe), *L'Italia delle fabbriche. Genealogie ed esperienze dell'industrialismo nel Novecento*, Bologna, Il Mulino, 2001;
- Boutmy (Emile), *Le développement de la constitution et de la société politique en Angleterre*, Paris, Colin, 1897;
- *Essai d'une psychologie politique du peuple anglais au XIX^{ème} siècle*, Paris, Colin, 1901;
- *Essai d'une psychologie de l'Angleterre contemporaine. Les crises politiques. Protectionnisme et radicalisme*, Paris, Alcan, 1907;
- Brunialti (Attilio), *Il diritto pubblico inglese e la sua trasformazione*, in *Biblioteca di scienze politiche e amministrative*, serie seconda, III.1, Torino, Unione Tipografica-Editrice, 1896;
- *Il governo parlamentare in Inghilterra e in Italia*, Prefazione ad Alpheus Todd, *Il governo parlamentare in Inghilterra*, in *Biblioteca di scienze politiche*, III, Torino, Unione Tipografica-Editrice, 1886;
- Calderoni (Maria), *Nazionalismo antiprotezionista?* «Il Regno», 1904;
- Cammarano (Fulvio), *Il modello politico britannico nella cultura del moderatismo italiano di fine secolo*, in Renato Camurri, (a cura di), *La scienza moderata. Fedele Lampertico e l'Italia liberale*, Milano, Franco Angeli, 1992, pp. 309-338;
- *Il progresso moderato. Un'opposizione liberale alla svolta dell'Italia crispiana (1887-1892)*, Bologna, Il Mulino, 1990;
- Camurri (Renato), *Gli esordi di Attilio Brunialti nella scienza politica italiana (1869-1884)*, «Ricerche di storia politica», 2, 1987, pp. 5-23;
- Cannadine (David), *Declino e caduta dell'aristocrazia britannica*, Milano, Mondadori, 1991;
- Castelnuovo Frigessi (Delia) (a cura di), *La cultura italiana del 900 attraverso le riviste «Leonardo»*, «Hermes», «Il Regno», Torino, Einaudi, 1979;
- Chabod (Federico), *Storia della politica estera italiana dal 1870 al 1896. Le premesse*, Bari, Laterza, 1951;
- Dalla Volta (Riccardo), *Protezionismo, imperialismo e libero scambio. Memoria presentata all'Accademia dei Georgofili*, 3 gennaio 1904, in *Saggi economici e finanziari sull'Inghilterra*, Milano, Sandron, 1912;
- *La fine del conflitto costituzionale*, in *Saggi economici e finanziari*, p. 434;
- *Per il centenario di Riccardo Cobden. Discorso all'Accademia dei Georgofili*, 5 giugno 1904, in *Saggi economici e finanziari*, pp. 191-208;
- *Commemorazione di John Bright. Memoria presentata all'Accademia dei Georgofili*, 2 giugno 1889, in *Saggi economici e finanziari*, pp. 163-190;
- Demolins (Edmond), *Boers et Anglais: où est le droit?*, «La Science sociale», Paris, Firmin-Didot, (s. d.);
- De Ruggiero (Guido), *Storia del liberalismo europeo [1925]*, Bari, Laterza, 1949;
- Di Gregorio (Pinella), *I "Campi Elisi" del potere. Le Camere Alte e i Senati nell'Ottocento europeo*, «Meridiana», n. 30, 1997, pp. 73-106;
- Einaudi (Luigi), *L'agitazione inglese contro il dazio di uscita del carbone* (29 aprile 1901), in *Cronache economiche e poli-*

Cerasi

- tiche di un trentennio*, Torino, Einaudi, 1964, I;
- Favre (Pierre), *Naissance de la science politique en France. 1870-1914*, Paris, Fayard, 1989;
- Ferraboschi (Alberto), *La crisi costituzionale britannica del 1909-1911 e la sua ricezione in Italia*, «Storia Amministrazione Costituzione». Annale Isap, 2/1994, pp. 129-150;
- Ferrero (Guglielmo), *L'Europa giovane. Studi e viaggi nei paesi del Nord*, Milano, Treves, 1897;
- Feuchtwanger (Edgard J.), *Democrazia e impero. L'Inghilterra fra il 1865 e il 1914*, Bologna, Il Mulino, 1989;
- Gemelli (Giuliana), *Le élites della competenza. Scienziati sociali, istituzioni e cultura della democrazia industriale in Francia (1880-1945)*, Bologna, Il Mulino, 1997;
- Gherardi (Raffaella), *Le autonomie locali nel liberismo italiano 1861-1900*, Milano, Giuffrè, 1984;
- Gherardi (Raffaella) e Matteucci (Nicola), (a cura di), *Marco Minghetti statista e pensatore politico: dalla realtà italiana alla dimensione europea*, Bologna, Il Mulino, 1988;
- Ghisalberti (Carlo), *Il sistema costituzionale inglese nel pensiero politico risorgimentale*, «Rassegna storica del Risorgimento», 66, 1979, pp. 25-37;
- Gozi (Gustavo), *Modelli politici e questione sociale in Italia e in Germania fra Otto e Novecento*, Bologna, Il Mulino, 1988;
- Graf (Arturo), *L'anglomania e l'influsso inglese in Italia nel secolo XVIII*, Torino, Loescher, 1911;
- Jennings (J. R.), *Conceptions of England and its Constitution in Nineteenth Century French Political Thoughts*, «Historical Journal», 29, 1986, pp. 65-85;
- Lancioti (Maria Elvira), *La riforma impossibile. Idee, discussioni e progetti sulla modifica del Senato regio e vitalizio (1848-1922)*, Bologna, Il Mulino, 1993;
- Leclerc (Max), *Les professions et la société en Angleterre*, Paris, Colin, 1894;
- Lotti (Luigi), *Gli studi politici e sociali: il "Cesare Alfieri" da Istituto a Facoltà*, in AA. VV., *Storia dell'Ateneo fiorentino. Contributi di studio*, Firenze, Parretti, 1986, pp. 523-542;
- Luzzatti (Luigi), *Decadenza e risorgimento dei reggimenti parlamentari*, «Nuova Antologia», 74, 15 gennaio 1899, p. 356;
- *Il rifiorimento del diritto costituzionale*, Introduzione a Lawrence Abbot Lowell, *Il governo inglese*, in *Biblioteca di scienze politiche e amministrative*, serie seconda, VI, Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1911;
- *Intorno al conflitto fra la Camera dei Lords e dei Comuni*, «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», 3, t. I, 1911, p. 550;
- Mangoni (Luisa), *Una crisi di fine secolo. La cultura italiana e la Francia fra Otto e Novecento*, Torino, Einaudi, 1985;
- Melis (Guido), *L'amministrazione*, in Raffaele Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano*, Roma, Donzelli, 1995, pp. 187-251;
- Millet (Philippe), *La crise anglaise*, Paris, Colin, 1910;
- *La crise anglaise et la Chambre des Lords*, «Revue politique et parlementaire», 63, janvier-mars 1910, pp. 5-27;
- Neal (Th.) [Angelo Cecconi], *Sempre le solite razze*, «Il Marzocco», 4, 46, 17 dicembre 1899;
- Nobili-Vitelleschi (Filippo), *La questione del Transvaal. Lettera dall'Inghilterra*, «Nuova Antologia», 83, 16 settembre 1899;
- Osti Guerrazzi (Amedeo), *Grande industria e legislazione sociale in età giolittiana*, Torino, Paravia Scriptorium, 2000;
- Ouida, *Joseph Chamberlain*, «Nuova Antologia», 84, 1° dicembre 1899;
- Pardo (Guido), *Il diritto costituzionale inglese*. Prefazione alla monografia di Lawrence Abbot Lowell, *Il governo inglese*, cit.;
- *Il conflitto costituzionale inglese e le trasformazioni del diritto pubblico inglese*, «Rivista di diritto pubblico», 2, I, 1910, pp. 407-414;
- Pareto (Vilfredo), *Écrits politiques. Reazione, libertà, fascismo*, publiés par G. Busino, Genève, Droz, 1974;
- *Il crepuscolo della libertà*, «Rivista d'Italia», febbraio 1904, in *Écrits politiques*, II;
- *L'eclipse de la liberté*, «Gazette de Lausanne», 8 juin 1903, in *Écrits politiques*, II;
- Pavone (Claudio), *Amministrazione centrale e amministrazione periferica: da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Milano, Giuffrè, 1964;
- Porciani (Ilaria), *Attilio Brunialti e la "Biblioteca di Scienze politiche"*. Per una ricerca su intellettuali e Stato dal trasformismo all'età giolittiana, in Aldo Mazzacane (a cura di), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale*, cit., pp. 193-229;
- Pozzi (Regina), *Hippolyte Taine. Scienze umane e politica nell'Ottocento*, Venezia, Marsilio, 1993;
- *Tra tradizionalismo e liberalismo: i conservatori positivisti della seconda metà del secolo XIX*, in *Les familles politiques en Europe occidentale au XIX^{ème} siècle*, Roma, École française de Rome, 1997, pp. 115-128;
- Quagliariello (Gaetano), *L'isola che non c'è più. Il "modello inglese" e una crisi di fine secolo*, in *Les familles politiques*, cit., pp. 41-68;
- *I rapporti tra il "Cesare Alfieri" e l'Ecole libre des sciences politiques attraverso sette documenti inediti*, «Il pensiero politico», 25, 2, 1992, pp. 239-251;
- Ridola (Paolo), *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Milano, Giuffrè, 1987;
- Rogari (Sandro), *L'Istituto di Studi superiori e la Scuola di scienze sociali*, in Antonio Zanfarino e Salvatore Cingari, (a cura di) *Politica costituzionale e scienze sociali alle origini della "Cesare Alfieri"*, Firenze, Centro Editoriale Toscano, 2001;
- Romani (Roberto), *Anglofilia degli economisti lombardo-veneti e carattere nazionale*, in *L'economia politica del Risorgimento italiano*, Torino, Bollati Boringhieri, 1994, pp. 201-241.
- Romeo (Rosario), *Cavour e il suo tempo*, Bari, Laterza, 1977;

Rosanvallon (Pierre), *La rivoluzione dell'uguaglianza. Storia del suffragio universale in Francia*, Milano, Anabasi, 1994;
 Rotelli (Ettore), *Costituzione e amministrazione nell'Italia unita*, Bologna, Il Mulino, 1981;
 Spadolini (Giovanni), *Il "Cesare Alfieri" nella storia d'Italia*.

Nascita e primi passi della scuola fiorentina di scienze sociali, Firenze, Le Monnier, 1975;
 Viallate (Achille), *La crise anglaise*, Paris, Rivière, 1908²;
 Zanni Rosiello (Isabella) (a cura di), *Gli apparati statali dall'Unità al fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1976.

¹ Il riferimento all'Inghilterra, in questo come negli altri interventi considerati, era usato in forma estensiva, comprendendo e sostituendo il riferimento alla Gran Bretagna. Si è ritenuto di mantenere anche nel testo tale uso estensivo.

² Il testo si legge in *Per la riforma del Senato*. Relazione della commissione composta dai senatori Finali, presidente, Fortunato, segretario, Borgnini, Caetani, Pellegrini, Rossi Luigi, Severi, Villa e Arcoleo, relatore, Roma, Tipografia del Senato, 1911.

³ Il riferimento all'École libre non può – come peraltro la complessa figura di Hippolyte Taine – essere assimilato senz'altro al versante antidemocratico della cultura politica francese. L'École Libre des Sciences Politiques era stata fondata all'indomani della guerra franco-prussiana per contribuire alla "riforma intellettuale e morale" del paese – secondo la formula di Renan – attraverso la ristrutturazione dell'insegnamento superiore, ritenuto un elemento decisivo nella spinta espansiva tedesca. Il modello a cui l'École Libre si riferiva, anche dal lato dei sistemi educativi, era comunque quello britannico. Finalità dell'istituzione era dun-

que quella non di opporsi, ma di rafforzare la democrazia della Terza Repubblica in senso tecnocratico, promuovendo la selezione di nuove élites. (Bibliografia: Boutmy, Brunialti, Favre, Gemelli, Leclerc, Rosanvallon).

⁴ In questo senso sono stati valutati i ricorrenti riferimenti alla costituzione inglese di Luzzatti, interessato più ad evidenziarne il versante economico-sociale ai fini della prevenzione del conflitto e del governo dell'impatto dei processi di democratizzazione in senso conservatore, che a seguirne da vicino gli sviluppi: cfr. P. Pombeni, *Luigi Luzzatti e il modello liberale inglese*, in P. L. Ballini e P. Pecorari (a cura di), *Luigi Luzzatti e il suo tempo*, Istituto veneto di scienze, lettere e arti, Venezia, 1994, pp. 29-56, in partic. p. 34-35, e Ferraboschi, *La crisi costituzionale britannica*, cit. Nello stesso senso anche Quagliariello valuta l'anglofilia dei moderati italiani come prevalentemente concentrata sugli aspetti sociali e non interessata alla esatta comprensione del dato istituzionale (*L'isola che non c'è più*, p. 62).

⁵ Riproduceva il testo della prolusione al suo corso di diritto costituzionale presso l'Ateneo romano.

⁶ Un destino non spartito da quel

piccolo gruppo di Europei che era riuscito ad adattarsi a condizioni di vita selvaggia e a trarne nuova vitalità, i Boeri, come riteneva Gaetano Mosca. Cfr. Mangoni, *Una crisi fine secolo*, cit., p. 226.

⁷ La fonte sui dibattiti parlamentari era S. Buxton, *A handbook to political questions of the day and the arguments on either side*, 11th edition, London, John Murray, 1903. Un incisivo profilo di Riccardo Dalla Volta in S. Lanaro, *Nazione e lavoro. Saggio sulla cultura borghese in Italia 1870-1925*, Marsilio, Venezia, 1979, pp. 157-162, dove viene evidenziata la posizione antigiolittiana di Dalla Volta e la sua chiusura verso ogni riconoscimento di un ruolo politico alle organizzazioni del movimento operaio.

⁸ Per un inquadramento della proposta Arcoleo nel contesto del dibattito sull'introduzione della rappresentanza degli interessi in Parlamento, soprattutto con riferimento all'area cattolica, cfr. Antonetti, *Gli invalidi della Costituzione*, cit. pp. 198-208. Per gli aspetti conservatori del progetto Arcoleo cfr. Lanciotti, *La riforma impossibile*, cit., pp. 246-69.

Designazione e nomina dei giudici alla Corte Suprema degli Stati Uniti

BENEDETTA BARBISAN

E forse, di tanto in tanto, la Corte ha fatto davvero giustizia, ma decisamente meno spesso di quanto molti sembrano credere, poiché per gran parte della sua storia si è adeguata al cambiamento e non ne è stata una fautrice. ... Come qualsiasi altra istituzione sociale, la Corte suprema è stata principalmente l'alleata degli integrati, asserzione che non dovrebbe rappresentare una sorpresa, poiché soltanto gli integrati diventano i presidenti che nominano i giudici, i senatori che li confermano... o i candidati fra cui i giudici vengono prescelti. ... Dopo tutto, anche Carmichael e Hamilton erano integrati.

[S. Carter, *L'imperatore di Ocean Park*]

1. *Mistica dei giudici costituzionali e procedure di nomina*

Si dice che, nel procedimento di nomina dei giudici alla Corte Suprema, l'opinione pubblica abbia giocato il ruolo della moglie sposata ad un marito infedele: è stata sempre l'ultima a sapere, come se informare il pubblico fosse pericoloso.

Il Presidente fantastica romanticamente sui nomi da candidare, minimamente coadiuvato dal suo socio in affari, il Senato. Il Senato, un giovanotto che non gradisce di crearsi troppi problemi, non fa che qualche domanda. E nel momen-

to in cui l'opinione pubblica viene a conoscenza del candidato, è già troppo tardi per fare qualcosa. Il candidato ha appena ottenuto un seggio a vita alla Corte Suprema.

[Totenberg, *The Confirmation Process and the Public*, p. 1213]

Prima di spiegare le conseguenze di questo fatto, facciamo un passo avanti ad un'altra consorte. Ricordava sua moglie che, al momento di chiederla in sposa, il giudice Hugo Black si produsse in questa dichiarazione:

Da vent'anni ho una storia d'amore con un'istituzione. Si tratta della Corte Suprema. Ho un tremendo rispetto per il prestigio della Corte. Noi siamo tenuti ad operare tra questioni controverse, e siamo destinati a suscitare enormi fermenti ad ogni decisione che prendiamo. Per questa ragione, nella mia vita personale devo dimostrare di essere come la moglie di Cesare: al di sopra di ogni biasimo. Devo essere sicuro che la donna che intendo sposare sia la donna di un solo uomo... Io ho settant'uno anni. Tu sei più giovane di me di ventidue. Nel corso di cinque o dieci anni può essere che tu smetta di considerarmi attraente come pensi ora. Se questo dovesse accadere e tu volessi il divorzio, io te lo concedo-

rei. Ma penso che mi finirebbe e che ferirebbe il prestigio della Corte.

[H. L. Black, E. Black, *Mr. Justice and Mrs. Black*, p. 85']

Ora, al di là di quanto possa suonare singolare, almeno da questo versante dell'Atlantico, che le memorie della vedova di un giudice costituzionale trovino negli Stati Uniti un mercato editoriale – così come le innumerevoli biografie ed autobiografie, i carteggi, i diari – non meno curiosa ci si rivela questa forma di devozione sacerdotale alla causa della Corte Suprema, da cui la credibilità dell'istituzione al costo di quella dei suoi membri.

Per avere un'idea della "mistica" edificata intorno alla Corte Suprema ed ai suoi membri, basterebbe soltanto fare menzione dell'impiego di metafore di ispirazione latamente religiosa, o più verosimilmente platonica, volte a definire lo *status* istituzionale di queste figure ed il prestigio che sono in grado di irradiare anche molto tempo dopo la conclusione del loro mandato. Ma perché tanta "ieraticità"? In parte, credo sia presto detto, anche se in ingrata sintesi.

Notoriamente, l'organo che negli Stati Uniti amministra il sindacato di costituzionalità è stato pensato e scritto come un potere debole, cui sfuggono tanto la spada che la borsa (*Il Federalista*, n° 78, p. 623), un «potere morale», tale che

se la Corte Suprema venisse mai a essere composta di uomini imprudenti o corrotti, la Confederazione dovrebbe temere l'anarchia o la guerra civile.

[Tocqueville, *La democrazia in America*, p. 149]

Così, la sua autorità sta nella sua autorevolezza, il suo potere nella attitudine a persuadere, il suo destino in quello dei suoi giudici.

A garanzia dell'indipendenza del giudizio, dell'attaccamento per la costituzione ed i suoi diritti e dell'inflessibilità nella loro applicazione, i suoi membri godono inoltre di una carica vitalizia, cui la sola contestata buona condotta (art. III, sez. 1 cost.) o il ritiro spontaneo possono mettere fine. Designare i giudici a vita avrebbe assicurato, nella stima dei fondatori, l'accettazione dell'incarico da parte dei "pochi" uomini in possesso della "non comune forza d'animo" e della conoscenza delle leggi, incoraggiandoli a lasciare le loro occupazioni pur lucrose a fronte di un mandato a vita.

Aiuta a definire il quadro anche meditare sulla speciale funzione svolta dal giudice costituzionale, stretto fisiologicamente tra i due corni del dilemma:

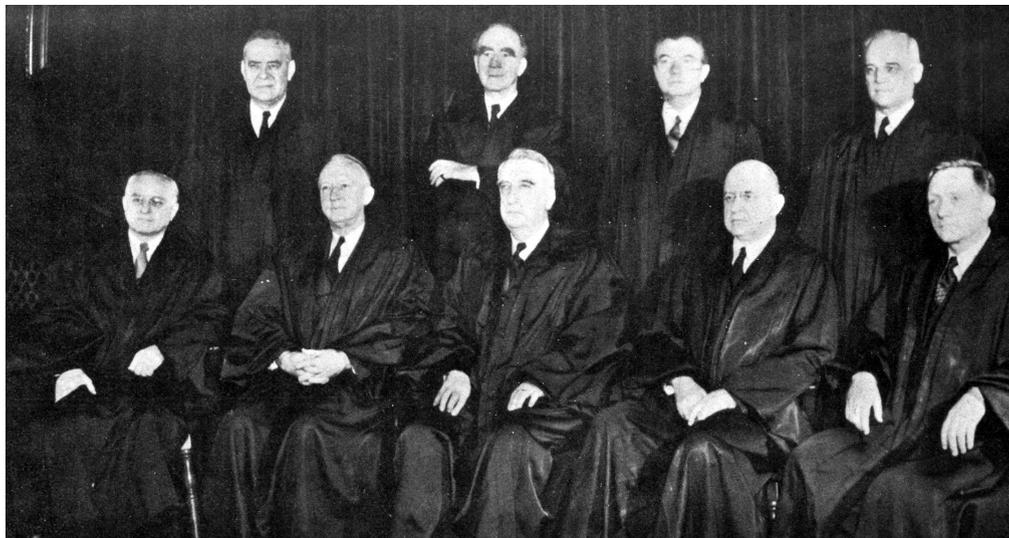
egli è tenuto a preservare la sua autorità confondendosi tra le maestose vestigia di un passato nell'ombra; ma deve pure scoprire come penetrarlo con le istanze dei tempi.

[Cox, *The Warren Court. Constitutional Decision as an Instrument of Reform*, p. 22]

Il che evoca una stretta contiguità tra la Corte quale organo giurisdizionale e la Corte quale «potere morale», come richiamato da Tocqueville.

Senza trascurare che, nel *modus operandi* della Corte, riveste una peculiare rilevanza la facoltà del giudice di ricorrere al dissenso ogni volta che non concordi con la sentenza decisa dalla maggioranza: se questo è garanzia affinché la stessa Corte proceda secondo il modello di democrazia deliberativa:

Il disaccordo fra giudici è carattere proprio della democrazia, al pari della stessa libertà di parola. Le opinioni dissenzienti sono genuinamente americane alla pari [...] delle dichiarazioni di T. Paine, di T. Jefferson, o di J. Madison a difesa delle liber-



Corte Suprema degli Stati Uniti (1947)

tà civili. La democrazia – come la religione – è piena di sette e di scismi. Ogni campagna politica, ogni sessione legislativa lo provano. Né singoli, né gruppi hanno il monopolio della verità, della sapienza o della virtù. Un'idea che si offre alla pubblica accettazione si divide come un "ameba". I "se" e i "ma", ed eccezioni analoghe la sezionano, sicché ciò che una volta era un tutto, viene suddiviso in tante parti separate, alcune delle quali più grandi dello stesso corpo originale» [Douglas, *Il «dissent»: una salvaguardia per la democrazia*, p. 107]²

Certo, si chiarisce pure un rapporto del tutto personale tra il giudice ed il suo dissenso, a fronte della durata vitalizia della carica che ne fuga ogni intento strumentale – rapporto che, in questi termini, ha valore per il giudice stesso in senso "psicologico", così come nella percezione che di lui si ha dall'esterno:

La presenza di opinioni separate enfatizza il rapporto personale del giudice con la Costituzione ed è espressione della cultura dei paesi di *Common Law* [...], ciascun giudice è chiamato a rive-

stire la funzione di creare "personalmente", e quindi responsabilmente, il diritto. [...] Nei paesi di *Common Law*, parlando l'uomo e non l'organo, diviene necessaria la presenza di opinioni separate rispetto a quelle di maggioranza. [D'Amico, *Riflessioni sul ruolo della motivazione nella Corte Suprema statunitense*, p. 64]

Dunque, "debolezza" della Corte, mandato vitalizio dei giudici, tradizione e innovazione insieme nell'esercizio delle loro funzioni e dissenso sarebbero i pilastri sui quali è stata eretta questa mistica fisiologica al sistema, tanto dalla parte dei giudici protagonisti quanto da quella dei cittadini comprimari. Ma, soprattutto per la percezione da parte dei comprimari dei protagonisti, quanto hanno contribuito a questo stato di cose le modalità con cui i giudici vengono nominati?

Fino a qualche decennio fa, l'opinione pubblica era la moglie tradita di cui all'*incipit* di queste pagine. Nulla trapelava dei lavori del Senato – rigidamente organizza-

ti in sedute chiuse al pubblico – e di come venisse deciso se convalidare o meno la nomina di un giudice designato dal presidente degli Stati Uniti. Basti pensare che risale solo al 1939 il primo caso di audizione di un candidato al Senato, quando Felix Frankfurter (1939-1962) fu personalmente chiamato a rispondere alle contestazioni per la sua designazione. Prima di lui, le polemiche intorno ai candidati Brandeis (1916-1939) e Hughes (1930-1941) furono dibattute e risolte senza che nessuno di essi venisse convocato per una sola audizione. John Harlan (1877-1911) non ebbe modo di rispondere alle accuse contro di lui se non mediante una fitta corrispondenza diretta ai senatori, senza riuscire mai ad essere ascoltato direttamente in Senato, e non fu certo l'unico esempio in questo senso³.

Ciò che non si conosce è un mistero, e il mistero ha sempre qualcosa di magico. Si può dire che, per un lunghissimo periodo, i cittadini americani non sono stati educati alla trasparenza delle nomine alla Corte Suprema? Perché, oltre che essere una fonte di controllo indubbiamente benefico in un sistema di *checks and balances*, l'occhio dell'opinione pubblica deve abituarsi a riconoscere le dinamiche con cui il potere è distribuito e si legittima. Se non del tipo "bulgaro" o alla Siéyès, gli organi che amministrano la giustizia costituzionale sono generalmente estranei ai circuiti della rappresentatività e della responsabilità, ma questo non significa che l'immaginario pubblico debba necessariamente accreditarli come del tutto spuri al sistema.

Poi, ad un certo punto, nulla è stato più lo stesso, e il momento coincise con la mancata ratifica da parte del Senato del candidato del Presidente Reagan alla Corte Suprema Robert H. Bork nel 1987: la sua

vicenda ricorda quella di un eroe della tragedia greca, tradito proprio da quella che riteneva la sua maggior forza, ovvero le sue irrefutabili qualità scientifiche e culturali (cfr. Ackerman, *Transformative Appointments*, pp. 1164-1165.)⁴.

Durante le undici, lunghe settimane di audizioni e discussioni in Senato, gli furono rivolte domande sui suoi contributi scientifici e sulle teorie "originaliste" cui non ha mai fatto mistero di aderire, sulla sua passata condotta come funzionario pubblico, nonché su contestate decisioni della Corte – in particolare sul diritto all'aborto e sul diritto alla *privacy* secondo l'accezione derivata dall'interpretazione evolutiva del XIV Emendamento – al fine di indagare quale sarebbe stata la sua posizione in merito, una volta seduto tra i colleghi della Corte. In quell'occasione, come mai era accaduto prima, le televisioni trasmisero le immagini delle sedute in Senato durante tutte le più seguite trasmissioni della sera, la stampa per tutto il tempo offrì la cronaca della vicenda e, forse, il pubblico ebbe finalmente l'impressione di uno squarcio sui sadducei riuniti nel Sinedrio. Il che non è certo detto per scusare tutti gli effetti deprecabili che i *media* possano generare nelle dinamiche tra opinione pubblica e meccanismi di designazione e per svilire le riserve che a questo proposito sarebbe più che legittimo sollevare.

È successa, dunque, una autentica inversione di tendenza se, in meno di vent'anni, i giudici che chiedevano di essere ascoltati e non venivano convocati oggi non hanno modo di sottrarsi alle audizioni del Senato (cfr. Freund, *Appointment of Justices: Some Historical Perspectives*, p. 1161.). Deve essere finalmente salutata come l'iniziazione del pubblico ad uno dei meccanismi

finora più impermeabili ad ogni forma di pubblicità esterna: era ora che la designazione dei giudici cominciasse a somigliare più a quello che dovrebbe essere, piuttosto che all'elevazione di cardinali in un concistoro. Ma proprio in questa fase è importante chiedersi che cosa dovrebbero sondare i senatori per decidere se un candidato sia degno di accedere o no agli onori della Corte Suprema, senza per questo tentare di fare necessariamente della Corte un foro complementare o alternativo per le ragioni della maggioranza.

Nei paragrafi che seguiranno, daremo notizia di chi, come e perché nella storia è diventato giudice della Corte Suprema. Cercheremo poi di dimostrare come si potrebbe coniugare il potere di indagine del Senato sui candidati con il ruolo che la Corte dovrebbe sostenere nella difesa dei diritti delle minoranze.

2. Chi, come e perché diventa giudice della Corte Suprema

La costituzione americana dispone che le nomine dei giudici della Corte Suprema – così come di ambasciatori, funzionari diplomatici e consoli, nonché di ogni altra carica per cui la costituzione non preveda diversamente – spettino al presidente, «con il parere ed il consenso del Senato» (art. II, sez. 2).

A questo proposito, per quanto il *Federalist* fu, prima di tutto, un testo di propaganda costituzionale del tempo, volto, peraltro, a rendere i lavori della Convenzione più coerenti e razionali del reale (cfr. Dahl, *Quanto è democratica la Costituzione americana?* pp. 46-47.), nondimeno vi si

riesce a riconoscere in trasparenza tutta l'ambiguità del compromesso siglato dai fondatori, nella misura in cui, dopo aver esaltato l'eccellente ed insostituibile qualità del presidente nello scegliere i giudici (*Il Federalista*, n° 76⁵), spiega il concorso del Senato quale deterrente per la nomina di persone inadatte al ruolo, nel caso in cui il presidente le scegliesse «per legami d'amicizia o vincoli di parentela, o, ancora, soltanto per amore di popolarità» (*Il Federalista*, n° 76, p. 613⁶), ammettendo, però, con molta riluttanza che avrebbero potuto essere respinte:

Ammetto senz'altro che questo potrebbe avvenire. Ma quando ciò fosse, avverrebbe soltanto per dar luogo ad una sua [del presidente] seconda proposta. Così la persona che verrebbe in ultima analisi nominata sarebbe comunque persona a lui grata, anche se non proprio in altissimo grado.

[*Il Federalista*, n° 76, p. 613]

Peraltro, i fatti hanno ampiamente smentito un atteggiamento del tutto passivo da parte del Senato: dal 1789, dei 142 candidati formalmente comunicatigli, il Senato ne ha respinti 28, dunque quasi uno su cinque (in particolare, uno su tre nel diciannovesimo secolo). È durante questo secolo che sono state solo cinque le candidature "bocciate" in Senato, il che forse però non basta a ritenerlo un rischio generalmente remoto. In definitiva,

«lasciare [...] al Presidente il diritto di proporre dei nomi, equivale ad ottenere tutto il bene che si potrebbe sperare se fosse lui solo ad effettuare la nomina, evitandone al contempo gran parte dei possibili svantaggi».

[*Il Federalista*, n° 77, p. 617]

Il compromesso raggiunto fu, in definitiva, l'incontro tra coloro – come Benja-

min Franklin, James Madison e John Rutledge – che temevano tendenze “monarchiche”, laddove il potere di nomina fosse stato affidato al solo presidente, reclamando per questo un più incisivo intervento del legislativo, e quelli che – insieme a James Wilson, Alexander Hamilton e Gouverneur Morris – spingevano per una competenza esclusiva dell’esecutivo.

Potrebbe lasciare stupito più di qualcuno apprendere in tutto questo che nessun requisito in merito ad esperienze giudiziali passate o ad una formazione giuridica venga costituzionalmente richiesto per la candidatura a giudice della Corte Suprema, e ancor più strano pare se paragonato alle previsioni che, su questo punto, sono invece contemplate da “tutte” le costituzioni statali americane. Accadde, infatti, che nelle dodici sedute che, dal giugno al settembre 1787, vennero dedicate al dibattito in Convenzione sulla stesura di questa disposizione costituzionale, i criteri di selezione e designazione dei candidati passarono quasi del tutto sotto silenzio, concentrati come erano i delegati sulle procedure e soprattutto sui poteri da investire della competenza. Evidentemente

i delegati assunsero semplicemente, forse con una certa *na veté*, benché comprensibilmente, che i prescelti come giudici federali sarebbero stati selezionati sulla base del merito.

[Abraham, *Can President Really Pack the Supreme Court?* p. 40]

Invece, al 1991⁷, dei 110 giudici che hanno composto la Corte Suprema, solo 24 hanno potuto vantare dieci anni o più di attività giudiziale, mentre ben 42 non hanno mai indossato la toga da giudice; tutti, però, o quasi, si erano distinti prima della designazione per qualche attributo quali-

ficante: o un lungo impiego nel settore pubblico, o una spiccata personalità e forza di carattere, o l’attitudine al lavoro, o un certo *savoir faire* politico, o una certa vivacità intellettuale, o una grande chiarezza di esposizione scritta e parlata. Eppure va detto, in ogni caso, che tutti i giudici nominati sino ad oggi, con la sola eccezione di George Shiras, Jr. (1892-1903), hanno avuto una qualche esperienza legale in senso lato, impiegati in qualche settore dell’amministrazione pubblica o protagonisti attivi della vita politica o, ancora, dediti privatamente all’attività forense. È solo a posteriori, dunque, che si può constatare di certo l’esistenza di un solo, minimo tratto comune a tutti i giudici, vale a dire la laurea in giurisprudenza.

E sempre solo a posteriori, è possibile tracciare un profilo generale del giudice-tipo alla Corte Suprema: nativo degli Stati Uniti⁸; bianco⁹; generalmente protestante¹⁰; tra i cinquanta e cinquantacinque anni al momento della nomina; primogenito; di estrazione anglosassone (tranne quindici); della medio-alta borghesia; proveniente da zone non rurali ma non necessariamente urbane; membro di famiglie politicamente attive ed economicamente benestanti; laureato o specializzato in legge (di solito, da prestigiose università); variamente impiegato nel settore pubblico; originario di Stati popolosi¹¹.

È solo passando in rassegna quanto dimostrato dalla storia, dunque, che si riescono a mettere in evidenza quattro criteri che paiono aver condizionato con una certa costanza la selezione dei candidati da parte dei presidenti: in primo luogo, una certa “rappresentatività nella Corte”, con il che si intende – prima ancora che seggi destinati alla religione, al sesso, alla razza

secondo un'accezione più moderna – l'equa distribuzione geografica dei giudici secondo la loro provenienza. Si tratta di una preoccupazione regolare sin dai primi mandati presidenziali: nel 1807, ad esempio, Jefferson chiese ad ogni senatore di sottoporgli una rosa di due candidati affinché potesse nominare qualcuno di loro gradimento e dietro precise segnalazioni geograficamente orientate. Persino Jackson, i cui criteri non si distinsero mai per una particolare trasparenza, indulgendo spesso in promesse contrattazioni, si impegnò ad ossequiare i vincoli di rappresentanza geografica per tutte le sue otto nomine alla Corte.

Le cose cominciarono a cambiare dalla presidenza di Theodore Roosevelt:

Sto convincendomi sempre più enfaticamente che la Corte Suprema è questione di troppa importanza per me per prestare attenzione alla provenienza di un uomo.

[Lodge, Redmond, *Selections from the Correspondance of Theodore Roosevelt and Henry Cabot Lodge*, 1884-1918, p. 519]

Fu così che spedì alla Corte due giudici del Massachusetts¹² nel giro di soli quattro anni, infrangendo platealmente per la prima volta la *ratio* della distribuzione geografica. Altrettanto, poco più tardi, durante la presidenza di Franklin Delano Roosevelt. Basterà un solo esempio: dopo la morte del giudice Cardozo (1932-1938 – proveniente dallo Stato di New York), nel 1938, il presidente avrebbe voluto a tutti i costi la nomina di un uomo dell'Ovest, ma tanto i suoi collaboratori più vicini quanto i consiglieri politici gli suggerirono insistentemente di «preferire l'eccellenza alla geografia», ed il seggio vacante andò al giudice Frankfurter (1939-1962 – accreditato allo Stato del Massachusetts). Ma, già a sua volta, in

dispregio alla geografia, lo stesso giudice Cardozo era stato designato per il posto di Oliver Wendell Holmes (1902-1932) del Massachusetts dal presidente Hoover, che così «aveva ignorato la geografia e fatto la storia»¹³.

In seconda istanza, poi, i presidenti si sono fatti guidare pure dall'amicizia personale o da vincoli di gratitudine. Così accade per il giudice Taney (1836-1864), fortemente voluto dal presidente Jackson per il debito di riconoscenza che si sentiva di aver accumulato nei suoi confronti. Il Senato fece molta resistenza, e Jackson la spuntò solamente quando riuscì a far insediare l'amico al seggio di *Chief Justice*. Sempre l'amicizia decise della nomina di Abe Fortas (1965-1969) da parte di Lyndon Johnson e di Byron R. White (1962-1993) da parte di John F. Kennedy.

In terzo luogo, va considerata, specie per le candidature dell'ultimo mezzo secolo, la compatibilità ideologica e politica tra presidente e giudici designati, fenomeno che di norma viene classificato come il tentativo dell'esecutivo di «impacchettare la Corte». Avviato con Theodore Roosevelt, il ricorso all'indagine sulla «*real politics*» dei candidati è stato – lo si intuisce – il criterio di selezione più praticato.

Infine, il merito professionale, come nel caso illustre di Benjamin Nathan Cardozo – giurista di chiarissima fama, autore di saggi universalmente apprezzati, stimato e supportato dai presidi delle più prestigiose facoltà di legge, già *Chief Justice* della Corte di Appello di New York –, scelto dal presidente Hoover per i suoi crediti professionali e scientifici e approvato dal Senato non appena la sua candidatura raggiunse l'aula.

Proprio nel tentativo di prendere mag-

giornamente in considerazione la qualità tecnica dei candidati, dalla presidenza Truman è stata avviata la prassi di comunicare i nomi dei designati allo *Standing Committee on Federal Judiciary* presso l'*American Bar Association* (ABA) per avere una valutazione dei profili professionali dei candidati.

Inizialmente, la Commissione scelse di pronunciarsi sulla base di categorie binarie di apprezzamento - «*qualified*» o «*unqualified*» -, praticate a partire dalla nomina del giudice Brennan (1956-1990). Ma in conseguenza delle aspre critiche durante il voto contrario del Senato alle nomine del presidente Nixon - i candidati Haynsworth e Carswell -, la Commissione decise di adottare un nuovo catalogo di *standards* in merito all'integrità e alla competenza professionale e di autolimitarsi, utilizzando il binomio più generale «*not opposed*» e «*not qualified*». Malgrado abbia spesso negato la propria adesione alle istanze politiche sulle nomine, sollecitando il Senato ad una riflessione meditata su alcune designazioni, la Commissione non si è mai conquistata un potere di veto, restando la procedura delle nomine di competenza del presidente, che le seleziona, e del Senato, che le conferma.

Accanto allo *Standing Committee* dell'ABA, va tenuto conto principalmente di altri due fenomeni di condizionamento (cfr. Abraham, *Justices and Presidents*, p. 26) tra coloro che possono esercitare le più significative pressioni nei confronti del presidente: si tratta del "consenso dei vertici politici" dei partiti in Senato (*senatorial courtesy*) e della "consulenza dei giudici" in carica o dimessi.

È praticamente impossibile per l'esecutivo - malgrado lo sia meno che un tempo - selezionare dei nomi invisibili ai *leaders* del

partito di riferimento del candidato: l'approvazione dei senatori dello Stato d'origine del prescelto è elemento pressoché essenziale, e finisce per influire sull'orientamento dell'intera assemblea, al punto che, qualora essi ritengano inaccettabili i nominativi sottoposti alla ratifica del Senato, possono invocare la «*senatorial courtesy*» quale forma di solidarietà tra colleghi volta a contrastare le designazioni presidenziali. Numerosissimi gli esempi in questa direzione.

Per contro, è sempre stata piuttosto seducente per i senatori la candidatura di un loro pari, o di qualcuno che lo sia stato, verso cui sono soliti usare la favorevole sensibilità riservata ai *cas d'honneur*. Fece eccezione il giudice Hugo L. Black (1937-1971), senatore al tempo della candidatura nel 1937, ma ostinatamente respinto dai colleghi per il suo vibrante sostegno ai programmi del *New Deal* e per una sospetta adesione in gioventù al Ku Klux Klan nella nativa Alabama. Riuscì a spuntarla solo proclamando dai microfoni della radio nazionale una dichiarazione di ammissione e, nel contempo, di dissociazione da quell'episodio. Ebbe un ascolto inferiore solo al discorso di abdicazione di Edoardo VIII, la gente si convinse e con lei il Senato.

Un esempio per tutti, invece - e paradigmatico nel suo genere - di concertazione e consulenza sulle designazioni tra esecutivo e giudici della Corte fu tra il *Chief Justice* William H. Taft (1921-1930) ed il presidente Harding: dopo aver miracolosamente provveduto all'autopromozione per essere egli stesso chiamato alla Corte, Taft si candidò pure quale primo consigliere di Harding alle nomine. Il suo *modus operandi* era in realtà piuttosto semplice: una volta che un posto si liberava, egli letteral-

mente bombardava il presidente di raccomandazioni e suggerimenti, fermo nell'intento di bloccare l'accesso alla Corte di chiunque ritenesse schierato sul versante sbagliato. Nessuna delle nomine di Harding, in effetti, deluse i criteri di selezione indicati dallo stesso Taft.

E ancora: quando Roosevelt si trovò a scegliere per il posto di *Chief Justice* lasciato vacante da Charles Evans Hughes (1930-1941) tra il giudice Harlan Stone (1925-1946) e il ministro della giustizia Robert Jackson, fu Frankfurter a consigliargli di decidersi suo malgrado per il primo: preferire un repubblicano come Stone avrebbe infatti conquistato al presidente l'intera nazione, più bisognosa, agli albori della guerra, di trovare in lui una disposizione «ecumenica» e non partigiana.

Di ampia varietà, invece, le motivazioni per le quali il Senato si decida al rifiuto di una designazione presidenziale: tanto per darne rapido cenno, si può trattare di ostilità non tanto per il candidato quanto verso il presidente; del coinvolgimento del prescelto in campagne di politica pubblica o del sostegno offerto a particolari correnti giurisprudenziali; di contrarietà al corrente indirizzo della Corte che il designato andrebbe presuntamente a corroborare; della «senatorial courtesy»; dell'indisponibilità del candidato verso il partito al potere in quel momento; della mancanza di qualità o di limitato talento del prescelto; dell'azione di gruppi di pressione avversari; infine, del timore che quella nomina possa mutare drasticamente il corso giurisprudenziale della Corte. Di norma, non solo una, ma diverse ragioni tra queste ricorrono nel rigetto di un nome da parte del Senato. E questo – come ci avviamo a constatare – è uno dei profili critici più

interessanti rispetto alle procedure di nomina.

3. Il paradosso degli eletti controllati dai non eletti

Uno dei paradossi delle realtà costituzionali moderne resta ancora l'accostamento di istituzioni legittimamente elette, e dunque responsabili nei confronti dei loro mandatari, e di organi deputati all'amministrazione della giustizia costituzionale, generalmente affrancati – anche se non sempre totalmente – da questo sistema di investitura. A questo proposito, ci rifacciamo ad un problema che è già stato sollevato sul tema:

cosa ha potuto spingere le classi politiche a spogliarsi di parte del loro potere a favore di organi non eletti capaci di bloccare le scelte delle maggioranze elette?

[Pasquino, *Le autorità non elettive nelle democrazie*, p. 599]

È nelle "costituzioni dei vinti", e non in quelle di Francia e Gran Bretagna, che per la prima volta si introduce in Europa un sindacato di costituzionalità sul modello austriaco del 1920. Erano infatti più inclini italiani e tedeschi, ad accogliere un sistema di vincoli e limiti alla sovranità del Parlamento, visto come, nell'esperienza prebellica, proprio gli organi legislativi si erano docilmente assoggettati ai nascenti regimi totalitari.

Una delle considerazioni che ne è seguita riconosce nei Parlamenti del XX secolo e, più in generale, negli organi elettivi, non più un elemento di "moderazione", come accadeva di norma nelle esperienze di

monarchia costituzionale, bensì una «aristocrazia elettiva», come monopolio tendenziale della classe politica rappresentativa (Pasquino, *Le autorità non elettive*, p. 603).

Al contrario, le Corti costituzionali non hanno referenti cui rendere conto e, talvolta – proprio come negli Stati Uniti – neppure devono temere ciò che seguirà al termine del loro mandato. Non sono tenute ad aderire alla volontà di una maggioranza, né devono accattivarsi consensi o riscuotere rinnovi della carica:

In quanto tali sono perfettamente in grado di controbilanciare il potere della maggioranza e di difendere i diritti, costituzionalmente proclamati, delle minoranze e dei singoli individui.

[*Ibidem*, p. 603]

In questa accezione *antimonocratica*, pertanto, non solo il paradosso sarebbe risolto, ma si esalerebbe la coabitazione di organi elettivi e non elettivi proprio come condizione essenziale per l'esercizio della democrazia intesa come «buon governo»¹⁴.

In particolare negli Stati Uniti, giudici e legislatore sono figure "coordinate", nella misura in cui – come lo stesso John Marshall dichiarò in *Marbury v. Madison* [5 U.S. (1 Cranch) 137, 1803] – non solo la costituzione è la legge superiore, ma ogni organo giurisdizionale è chiamato ad esercitare il potere di invalidare leggi che contrastino con essa (cfr. Pasquino, *Constitutional Adjudication and Democracy*, p. 44). Il che rimanda ad un concetto di separazione dei poteri diverso da quello invalso in Europa: mentre, infatti, il "teorema francese" della sovranità esclusiva del Parlamento e dei poteri di essa esecutivi – tra cui certo anche quello giudiziario – può avere qualcosa del-

la sovranità altrettanto accentrata del re in *Ancien régime*, in America

la legge superiore porta con sé il giudice non sottomesso al legislativo, che difende anche nei confronti di questo i diritti del cittadino. Il giudice interprete diretto della comunità in nome della legge superiore, si inquadra nella separazione dei poteri americana e le dà il chiarissimo senso di separazione fra *co-equal branches of government*.

[Amato, *Il dilemma del principio maggioritario*, p. 176]

Il risultato finisce per essere che negli Stati Uniti si nega l'unicità del potere sovrano e che la Corte Suprema si candida così, *sponte sua*, alla garanzia di quei diritti che potrebbero essere sacrificati nella gestione della maggioranza che ha la forza di decidere à la Condorcet ma non la verità à la Rousseau.

Ora, come si coniuga quanto assunto fin qui con l'ipotesi per cui l'intervento del Senato – cioè, la sua recente propensione pubblica a giudicare i candidati per la loro conformità agli indirizzi della maggioranza espressa; il vaglio delle loro tendenze di politica costituzionale; l'inquisizione sugli orientamenti che eventualmente seguirebbero di fronte a decisioni tutt'altro che pacificate nel dibattito dottrinale e pubblico – possa addirittura fungere da rimedio contro il vizio "antimaggioritario" della Corte? (v. Monaghan, *The Confirmation Process: Law or Politics?* pp. 1207-1208).

Quando la gente ed i suoi senatori ed il suo Presidente parlano di "judicial philosophy", tutti hanno in mente non l'adesione ad una particolare teoria, ma "le persone che saranno in grado di realizzare gli obiettivi che ci piacciono", e sia il Presidente che il Senato (e forse, attraverso di loro, anche la gente) riconoscono nella procedura di nomina un'occasione per impacchettare la

Una questione controversa

Bruce Ackerman non è indulgente affatto verso la pratica dei «transformative appointments» e le muove diverse critiche. In primo luogo, infatti, mentre l'art. V contempla una iniziativa *assembleare* – laddove possano avviare il procedimento di proposta di modifica il Senato e la Camera dei Rappresentanti o due terzi degli organi legislativi dei singoli Stati membri –, questa è emanata dal solo Presidente – ed è in ogni caso piuttosto difficile immaginare che il *mandato* di cui lo hanno investito gli elettori lo investa a sua volta del loro *consenso* alla modifica costituzionale. Inoltre, l'art. V sottende ad una *dialettica tra poteri federali e poteri statali*, mentre la via dei *transformative appointments* si risolve tutta in sede centrale.

Si potrebbe infine aggiungere alle riserve di Ackerman anche un ulteriore rilievo, quello riguardante l'endemica *rappresentanza ineguale degli Stati* al Senato, il che rende ancora più lontano l'obiettivo della partecipazione delle minoranze al processo di emendamento. Infatti, dati i due senatori che devono essere eletti in ciascuno Stato, il rapporto di rappresentanza è, nei termini massimi, quasi di settanta a uno, il che significa che il voto di un abitante del Wyoming (cinquecentomila residenti) vale settanta volte quello del californiano (trentaquattro milioni di abitanti). In nessun'altra esperienza di Stato federale – fatta eccezione per l'Argentina, il Brasile e la Russia – si dà un rapporto di iper-rappresentanza sbilanciato come quello degli Stati Uniti, se si pensa che va da 1,5 in Austria al limite di quaranta a uno in Svizzera.

In questo stato di cose, il vero problema è che «la rappresentanza ineguale in Senato ha senz'ombra di dubbio mancato di tutelare gli interessi fondamentali delle minoranze *meno* privilegiate. Al contrario, la rappresentanza ineguale, a volte, è servita a proteggere gli interessi delle minoranze *più* privilegiate. Un caso evidente è la tutela dei diritti dei proprietari di schiavi anziché dei diritti degli schiavi» (R. A. Dahl, *Quanto è democratica la Costituzione americana?*, cit., p. 39).

Il che riporta di attualità la domanda che, a tal riguardo, si fece James Wilson nel 1787: un governo democratico dovrebbe essere fatto per servire gli interessi di «esseri immaginari detti Stati» o invece per servire gli interessi di tutti i suoi cittadini, a prescindere dalla provenienza geografica, considerati come politicamente uguali?

Per questo complesso di ragioni, Ackerman ritiene più ragionevole pensare ad una proposta di emendamento alla costituzione per una procedura alternativa di emendamento – insomma, un emendamento per gli emendamenti –, qualcosa che suoni più o meno in questi termini: «Durante il suo secondo mandato, il Presidente può proporre emendamenti costituzionali al Congresso degli Stati Uniti; se i due terzi di entrambe le Camere approvano la proposta, essa sarà iscritta nella scheda di voto alle due elezioni presidenziali successive in ciascuno degli Stati; se tre quinti dei votanti dovesse approvare il disegno di emendamento, esso sarà ratificato in nome del popolo americano» (B. Ackerman, *Transformative Appointments*, cit., p. 1182).

Corte mediante la designazione di giudici che voteranno nel modo giusto.

[Carter, *The Confirmation Mess*, p. 1193]

Una contraddizione in termini, per così dire, se, per un verso, la Corte Suprema deriva la sua legittimazione dalla tutela costituzionale che garantisce alle minoranze e se, per l'altro, i giudici vengono selezionati sulla base della loro convergenza agli

interessi della maggioranza. «Se i giudici vengono designati non perché sono saggi ma perché hanno ragione, non è facile capire perché debbano restare in carica per tutta la vita» (Carter, *The Confirmation Mess*, p. 1194): sarebbe stato più coerente, allora, se nel sistema le cariche, anziché vitalizie, fossero durate otto o dieci anni, in modo da essere legate a maggioranze contingenti e da poter essere variate con il variare di esse.

Di impacchettare la Corte certo sapeva qualcosa F. D. Roosevelt, cui capitò l'esito felice di riuscire a ricalibrare l'indirizzo della Corte a favore dei programmi di *New Deal* mediante nomine *ad hoc*. Durante il primo mandato, mentre parecchie delle leggi volute dal presidente venivano censurate con una maggioranza di sei giudici contro tre o di cinque contro quattro, accadde che non si liberò alcun seggio alla Corte Suprema. Roosevelt si risolse, allora, a rimuovere le frustrazioni che gli derivavano dall'avversione dei giudici con una legge, presentata nel febbraio del 1937, volta ad ampliare il numero dei componenti della Corte. In realtà, ciò che in essa si prevedeva era di nominare un giudice per ciascuno di coloro – ed erano al momento sei – che non si fossero ritirati entro sei mesi dopo il compimento dei settanta anni.

Di lì a breve, però, avvennero due eventi cruciali: la Corte si fece più indulgente con la legislazione del *New Deal* [si pensi alle sentenze *West Coast Hotel v. Parish* – 300 U.S. 379 (1937) – sulla legge per il salario minimo per le donne o, sempre in materia di diritti sul lavoro, la *NLRB v. Jones & Laughlin Steel Corporation* – 301 U.S. 1 (1937)] e uno dei giudici in carica, Van Devanter (1911-1937), annunciò il suo ritiro. Finalmente c'era un posto libero da occupare...

Né si è trattato dell'unico, se quella dei «*transformative appointments*» è giudicata da alcuni come una pratica alternativa alla procedura di emendamento della costituzione secondo l'art. V, condotta secondo gli intendimenti politici del presidente e non delle assemblee (Ackerman, *Transformative Appointments* cit., pp. 1179 e ss.).

Se prendiamo in considerazione, oltre

alla designazione dei giudici, anche il procedimento legislativo, quello di *impeachment* e quello di emendamento alla costituzione, è facile accorgersi che il potere giudiziario è coinvolto in uno solo di questi casi (il legislativo), il presidente in due (il legislativo e la nomina dei giudici) e la Camera dei Rappresentanti in tre (il legislativo, l'*impeachment* e gli emendamenti). Solo per il Senato è stato previsto che prendesse parte in tutti e quattro, il che significa che il suo è un compito speciale, di proteggere il popolo da politiche e preferenze di valore che si rivelerebbero improvide nel lungo periodo:

Dato il numero di modi in cui il Senato è chiamato ad interpretare la Costituzione, i Senatori non dovrebbero essere intimiditi o perplessi nel prendere il proprio ruolo seriamente in ciascuno di essi.

[Amar, *The Senate and the Constitution*, p. 1112]

Dopo tutto, la prima versione della procedura di nomina dei giudici costituzionali – votata il 21 luglio 1787 – prevedeva la competenza esclusiva del Senato. Se il successivo 7 settembre venne votata all'unanimità la stesura definitiva, significa che i fautori della prima versione si ritennero ugualmente soddisfatti dell'«*advise and consent*» attribuito al Senato, con il che evidentemente si alludeva non proprio ad una mera ratifica delle proposte del presidente (cfr. Black, Jr., *A Note on Senatorial Consideration of Supreme Court Nominees*, pp. 660-661).

Allora, come potrebbe fare il Senato ad interrogare i candidati designati, senza chiedere loro di anticipare pareri a verosimili sentenze ma, nel contempo, non declinando al ruolo che la costituzione gli assegna? Quali domande i senatori dovrebbero

o non dovrebbero rivolgere ai prescelti? Come può fare il Senato a dar voce ai più profondi valori ed aspirazioni del popolo americano come è sua responsabilità, senza compromettere, nello stesso tempo, l'irrinunciabile indipendenza dei giudici?

Più che investire su quale teoria il candidato si senta di abbracciare, i senatori dovrebbero chiedersi che persona sia quella che si trovano di fronte e che potrebbe sedere per la vita alla Corte Suprema. Ciò che in definitiva dovrebbe contare di più non è che tipo di *legal philosopher* sia il prescelto, ma che *moral philosopher* dimostri di essere:

in questo senso, è molto meno utile sapere che un candidato ha deciso che i clubs privati non violino alcuna disposizione costituzionale, discriminando tutti quelli che non sono bianchi, piuttosto che sapere se egli sia stato membro di uno di essi e per quanto tempo.

[Carter, *The Confirmation Mess*, p. 1199]

Come ricordava il giudice Frankfurter:

La determinante ultima è la qualità dei giudici. Una volta che si sia pacificamente riconosciuto che la loro complessiva visione della vita, la loro libertà dalla paura, la loro esperienza e la capacità di trascenderla definiscono la decisione, ne segue inevitabilmente che queste qualità debbano diventare i termini più pertinenti dell'inchiesta prima che un uomo sia messo sul banco della Corte Suprema per la vita.

[Frankfurter, *The Supreme Court and the Public*, pp. 226-227]

Il lavoro che si chiede al Senato non è semplice, anche perché non sempre si incontrano candidati inclini al confronto onorevole: risposte del tutto evasive, abilissime nell'eludere ogni indagine dietro il paravento di una assoluta correttezza deontologica e di una encomiabile equidistanza

sembrano chiedere ai senatori un mero atto di fede¹⁵. Senza poi considerare quanto possa essere arduo per i senatori cimentarsi in un confronto dottrinario con un candidato, se non conoscendo tutto il suo repertorio scientifico, oppure quante energie richiederebbe arrivare a reperire informazioni sulle sue passate militanze o su comportamenti promiscui.

In questo senso, *a posteriori*, forti dell'esperienza storica, va detto che la procedura di nomina dei giudici è stata spesso una partita con tre protagonisti e non a due: accanto al presidente e al Senato, infatti, in molte circostanze ha giocato un ruolo supplente essenziale la stampa. Così è stato nel caso della nomina del giudice Black: fu, infatti, un reporter del «Pittsburgh Post-Gazette» ad imbastire una vera campagna intorno alla presunta adesione del candidato al Ku Klux Klan quando era ancora molto giovane, ipotizzando che ne fosse ancora membro in virtù di una elezione vitalizia. Solo per questo Black fu obbligato alla dichiarazione fonica di cui abbiamo già detto. Ancora più di recente, è stato il settimanale *Life* a rivelare che il candidato alla presidenza della Corte Abe Fortas aveva accettato – benché anche restituito di lì a breve – un compenso di ventimila dollari da parte di un magnate della finanza successivamente condannato per illeciti di borsa. Non passò molto che il giudice fu condotto a rassegnare le sue dimissioni.

Qualche volta accade che il Senato sia davvero indolente: durante le audizioni davanti al Senato tenutesi nel 1986 per la nomina del giudice William Rehnquist al vertice della Corte Suprema, nessuno pensò di interrogarlo sul suo stato di salute, sui reiterati ricoveri in ospedale al fine di liberarsi dalla dipendenza da una droga utile al

lenimento dei dolori alla schiena. Quando Rehnquist entrò al George Washington Hospital nel 1981, il portavoce della clinica dichiarò che erano pregiudicate la sua «lucidità mentale» e la «capacità di esprimersi». Ma tutto quello che ne restò cinque anni dopo – con il che il Senato liquidò la questione – fu che tutto era dovuto ad una improvvida prescrizione medica, e che il giudice godeva di buona salute:

In un'epoca in cui la prostata del Presidente viene scannerizzata in TV, non un solo membro del *Judiciary Committee* del Senato osò rivolgere al candidato alla presidenza della Corte la richiesta di qualche chiarimento verso il popolo americano su quanto gli fosse accaduto e di qualche prova che tutto stesse proseguendo per il meglio. [Totenberg, *The Confirmation Process and the Public: To Know or Not to Know*, p. 1218]

La pressione della stampa, allora, può fare la differenza nell'adempimento di una funzione che abbiamo cercato di dimostrare essere cruciale nell'*iter* di nomina dei giudici ma, più in generale, nei pesi e contrappesi che compongono il confronto tra maggioranze e minoranze.

Si tratta, in definitiva, di una degenerazione o di una esaltazione del dogma democratico? Certo, non tutto è buono, se si pensa alle dichiarazioni autopromozionali dei candidati, alle insistenze dei senatori a farli impegnare rispetto a ipotetiche sentenze future o alla pressione talvolta invadente dei *media*. Ma non è niente di fronte all'"educazione" che si riuscirebbe finalmente ad impartire al pubblico sul funzionamento di uno dei meccanismi più delicati dell'intera architettura istituzionale (Freund, *Appointment of Justices*, p. 1163). Non è l'ottimo, ma qualche volta la ricerca del meglio è nemica del buono.

Bibliografia

- Abraham (Henry J.), *Can President Really Pack the Supreme Court?*, in D. Grier Stephenson, Jr. (a cura di), *An Essential Safeguard. Essays on the United States Supreme Court and Its Justices*, New York, Westport, London, Greenwood Press, 1991;
- *Justices and Presidents. A Political History of Appointments to the Supreme Court*, New York, Oxford, Oxford University Press, 1992;
- Ackerman (Bruce A.), *Transformative Appointments*, in 101 «Harvard Law Review» 1164 (1988);
- Amar (Vik D.), *The Senate and the Constitution*, in 97 «Yale Law Journal» 1111 (1988);
- Amato (Giuliano), *Il dilemma del principio maggioritario*, in «Quaderni costituzionali», 2, agosto 1994, p. 176;
- Black, Jr., (Charles H.) *A Note on Senatorial Consideration of Supreme Court Nominees*, in 79 «Yale Law Journal» 657 (1970);
- Carter (Stephen), *The Confirmation Mess*, in 101 «Harvard Law Review» 1185 (1988);
- Cox (Alexander), *The Warren Court. Constitutional Decision as an Instrument of Reform*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1968;
- Dahl (R. A.), *Quanto è democratica la Costituzione americana?* tr. it. di C. Paternò, Roma-Bari, Laterza, 2003;
- D'Amico (Marilisa), *Riflessioni sul ruolo della motivazione nella Corte Suprema statunitense*, in Ruggeri (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte Costituzionale*, Atti del Seminario di Messina 7 e 8 Maggio 1993, Torino, Giappichelli, 1994;
- Douglas (William D.), *Il «dissent»: una salvaguardia per la democrazia*, in Costantino Mortati, (a cura di), *Le opinioni dissenzienti dei giudici costituzionali ed internazionali*, Milano, Giuffrè, 1964;
- Easterbrook (Frank H.), *Ways of Criticizing the Court*, in 95 «Harvard Law Review» 802 (1982);
- *Agreement Among the Justices: An Empirical Note*, in «The Supreme Court Review» (1984), p. 389 e ss;
- Freund (Paul A.), *Appointment of Justices: Some Historical Perspectives*, in 101 «Harvard Law Review» 1146 (1988), p. 1161.
- Hamilton (Alexander), Madison (James), Jay (John), *Il Federalista*, tr. it. di Mario D'Addio e Guglielmo Negri, Bologna, Il Mulino, 1997;
- Kelman (Michael), *The Forked Path of Dissent*, in «The Supreme Court Review», 1985, pp. 227-297;
- Kornhauser (Lewis A.), Sager (Lawrence G.), *Unpacking the Court*, in 96 «Yale Law Journal» 82 (1986);
- Lodge (Henry C.), Redmond (C. F.) (a cura di), *Selections from the Correspondance of Theodore Roosevelt and Henry Cabot Lodge, 1884-1918*, New York, Scribner's, 1925;
- Monaghan (Henry Paul), *The Confirmation Process: Law or Politics?*, in 101 «Harvard Law Review» 1202 (1988);

Pasquino (Pasquale), *Le autorità non elettive nelle democrazie*, «Il Mulino», n. 4, luglio-agosto 2001, p. 599;
 – *Constitutional Adjudication and Democracy. Comparative Perspectives: USA, France, Italy*, in «Ratio juris», vol. XI, n. 1, marzo 1998;
 Tocqueville (Alexis de), *La democrazia in America* [1835-

1840], tr. it. di Giorgio Candeloro, Milano, Rizzoli, 1994;
 Totenberg (Nina), *The Confirmation Process and the Public: To Know or Not to Know*, 101 «Harvard Law Review» 1213 (1988);

¹ Cfr. Benedetta Barbisan, *Alle origini del successo della Corte Suprema*, «Giornale di Storia costituzionale», n. 1/2001, pp. 109-126.

² Sulla possibilità di addivenire a decisioni coerenti da parte della Corte, considerata come «gruppo» e non come monolitico organo giurisdizionale, cfr. Bibliografia: L. A. Kornhauser e L. G. Sager, F. H. Easterbrook, M. Kellman.

³ Fino al 1929, la prassi era di discutere di tutte le candidature in sessioni segrete, a meno che il Senato, con il voto dei due terzi dei suoi membri espresso in una riunione anch'essa chiusa al pubblico, non avesse richiesto un dibattito aperto, il che accadde eccezionalmente solo nel 1916 per la designazione di Brandeis e nel 1925 per quella di Stone.

⁴ Ma, come per molti senatori che lo interrogarono, Bork potrebbe essere ricordato anche come colui che, al tempo dello scandalo Watergate, dopo il rifiuto dei suoi due diretti superiori – Elliot Richardson, l'allora ministro della giustizia che preferì dimettersi, e William Ruckelshaus –, licenziò lo «special prosecutor» Archibald Cox su ordine del Presidente Nixon, cui Cox aveva intimato di consegnare i nastri dei colloqui con i suoi collaboratori registrati negli uffici della Casa Bianca.

⁵ «Il fatto di essere investito da una responsabilità diretta e personale ispira all'uomo isolato un più vivo senso del dovere ed un più sensibile amor proprio. Per tutto

questo egli si sentirà vincolato da maggiori obblighi e, pertanto, indotto ad indagare con cautela ed attenzione tutte le qualità che sono indispensabili per ricoprire degnamente una determinata carica, preferendo, imparzialmente, coloro che hanno i requisiti più idonei per aspirarvi. [...] Una sola persona, ben orientata e con una determinata mentalità, non potrà venir confusa e sviata dalle molteplici opinioni, sentimenti ed interessi che intralciano e falsano così spesso le deliberazioni di organi numerosi» (*Il Federalista*, cit., n. 76, p. 611).

⁶ Inoltre, «chiunque si senta disposto a considerare la natura dell'uomo per quello che essa è, senza esaltarne le virtù o esagerarne i difetti, troverà ottime ragioni per confidare nell'onestà del Senato [...] l'imporre la necessità del concorso del Senato in materia di nomine rappresenta un controllo ed una remora notevole e salutare alla condotta del Presidente» (p. 615).

⁷ Salvo diversa indicazione, i dati statistici riportati in queste pagine ed i criteri di selezione dei candidati sono tratti da Henry J. Abraham, *Justices and Presidents*.

⁸ Si contano sei eccezioni, le più recenti delle quali quella dell'inglese George Sutherland e dell'austriaco Felix Frankfurter.

⁹ Il primo giudice di colore, Thurgood Marshall, fu nominato dal Presidente Johnson nel 1967, sostituito nel 1991 da Clarence Thomas, durante l'amministrazione del Presidente Bush, Sr.

¹⁰ Al 1991, sono diventati giudici sei cattolici e cinque ebrei.

¹¹ A tal riguardo, si segnala che, sino ad oggi, solo 31 Stati americani hanno avuto l'onore di vedere almeno uno dei loro cittadini tra gli scranni della Corte Suprema. Lo Stato più rappresentato è quello di New York (16), seguito dalla Virginia (10), dall'Ohio (9) e dal Massachusetts (8). Sei giudici sono andati a Pennsylvania e Tennessee; cinque al Kentucky e alla California; quattro a Georgia, Illinois, Maryland e New Jersey. Alabama, Connecticut e Carolina del Sud ne hanno avuti tre; Arizona, Iowa, Minnesota, Louisiana, Michigan, New Hampshire e Carolina del Nord due. Un solo giudice a Colorado, Indiana, Kansas, Maine, Mississippi, Missouri, Texas, Utah e Wyoming. Degna di menzione è la campagna di opposizione a tutte le designazioni alla Corte Suprema che il senatore democratico William Langer condusse a partire dal 1954 fino alla sua morte nel 1959 al fine di promuovere la nomina da sempre sperata – ed ancora disattesa – di un giudice del Nord Dakota.

¹² Oliver Wendell Holmes, Jr. (1902-1932) e William H. Moody (1906-1910).

¹³ *Mr. Justice Cardozo*, in «Harper's Magazine», giugno 1932, p. 34, citato in Henry J. Abraham, *Justices and Presidents*, cit., p. 206.

¹⁴ Ma, secondo Robert A. Dahl, *Decision-Making in a Democracy: the Supreme Court as a National Policy-Maker*, in «Journal of Public Law», VI, 1957, 2, pp. 285-

286. «la prospettiva politica dominante della Corte non è mai per troppo tempo in contrasto con la prospettiva politica dominante tra le maggioranze legislative degli Stati Uniti. Di conseguenza, sarebbe del tutto irrealistico supporre che la Corte sia in grado di porsi in alternativa con una qualsiasi delle più forti alternative perseguite dalla maggioranza legislativa per più che qualche anno al massimo. [...] Non ci si deve aspettare, dunque, se non remotamente, che la Corte riesca a bloccare una maggioranza legislativa determinata e persistente e che, invece, sia in grado molto più facilmente di avere successo contro una maggioranza "debole"; per esempio, una maggioranza spenta, o una temporanea, o una fragile, o ancora una debolmente unita intorno ad una politica di importanza del tutto secondaria».

Prova ne sarebbe che, in tutta la storia della Corte, circa metà delle decisioni che ha reso hanno riguardato leggi federali entrate in vigore da non meno di quattro anni al momento della dichiarazione di incostituzionalità. Del resto, «la Corte finirebbe per pregiudicare la sua legittimità, se patentemente si opponesse alle politiche più importanti dell'aleanza dominante: questo genere di azioni, come abbiamo visto, è uno di quelli che la Corte è di norma tentata di intraprendere» (p. 293). A questo proposito, però, sorge il dubbio di che cosa si intenda per «volontà della maggioranza»: è certo vero che colpire con l'incostituzionalità leggi federali votate da oltre quattro anni significa non porsi nettamente in contrasto con la maggioranza in carica in quel momento come decisore politico

alternativo. Nondimeno, si potrebbe obiettare che forse ha qualche diritto ad essere chiamata «volontà della maggioranza» pure quella cristallizzata in leggi del passato – più o meno recente – che abbia resistito al succedersi di una varietà di legislatori. È più «volontà della maggioranza» quello che la maggioranza ha appena deciso o quello che si è conservato all'avvento di maggioranze diverse e che da tutte è stato evidentemente sottoscritto (basti pensare alla quantomeno ultradecennale legislazione penale contro l'aborto o quella ancora più longeva contro il suicidio assistito)?

¹⁵ A tal riguardo, si veda quanto riportato sulle audizioni in Senato del giudice Antonin Scalia in Nina Totenberg, *The Process and the Public*, cit., pp. 1218-1219.

Virtute e conoscenza



Regnum Rihhi Reich

Valenza costituzionale del concetto di «impero» attraverso le voci del *Geschichtliche Grundbegriffe*

RONALD CAR

Gli otto volumi accomunati sotto il titolo di *Geschichtliche Grundbegriffe* (concetti storici fondamentali) non vanno intesi come un'opera meramente lessicale. Più che ad un "libro delle parole", l'impresa pubblicitica diretta da Reinhart Koselleck, Werner Conze e Otto Brunner voleva ergersi a struttura fondante di una complessiva risistemazione della storia dei concetti. Inoltre, ricollegandosi alle riflessioni che erano state rivolte in Germania fin dagli ultimi decenni dell'Ottocento al problema della ricezione degli eventi del passato, questa ricostruzione concettuale avrebbe voluto tracciare una via specificamente tedesca alla *Begriffsgeschichte*.

Il sottotitolo dell'opera, *Lessico storico per il linguaggio politico-sociale in Germania*, riflette, anch'esso, le linee guida adottate dai curatori: la decisione di limitare all'area tedesca la portata delle ricerche presentate si rende necessaria al fine di evitare un forzato livellamento fra differenti orizzonti storico-culturali.

A proposito del rapporto fra le diverse

tradizioni politico-culturali, potrebbe essere utile abbozzare un parallelo fra il lessico in esame ed un suo illustre predecessore: lo *Staats-Lexikon oder Encyclopadie der Staatswissenschaften in Verbindung mit vilen der angesehensten Publicisten Deutschlands* pubblicato tra il 1834 e il 1844 ad Altona, per la Verlag von Johann Friedrich Hammerich.

Per i curatori dello *Staats-Lexikon*, Carl von Rotteck e Carl Theodor Welcker, lo scopo principale era l'aggiornamento del pensiero politico tedesco alla luce delle teorie emerse durante l'epoca delle rivoluzioni democratiche; la lotta, quindi, contro l'arretramento del linguaggio politico tedesco rispetto agli sviluppi dell'Europa occidentale. La *deutsche Misere*, lamentata dagli intellettuali del periodo, era stata causata dalla virata reazionaria degli anni 1818-1820, prodotta dai decreti di Karlsbad ed alimentata da un efficace apparato di censura. Nei dodici volumi dello *Staats-Lexikon*, difatti, gli esponenti del Quarantotto tedesco avrebbero trovato un importante arsenale di con-

cezioni liberal-democratiche da spendere nelle battaglie parlamentari.

Anche per i curatori del *Geschichtliche Grundbegriffe*, il momento rivoluzionario si presenta come cruciale; solo che il "momento", denominato da Koselleck *Sattelzeit* (periodo di sella), assume respiro secolare abbracciando l'intera catena di eventi socio-culturali intercorsi fra il 1750 e il 1850.

Secondo questa impostazione, per affermare il contenuto storico dei concetti non si può prescindere da un'osservazione "tripartita" della loro evoluzione, giacché, il contenuto che si era sviluppato precedentemente al momento di cesura non può essere interpretato alla luce di concezioni che si sarebbero affermate solo successivamente. In verità, l'immagine di "sella" rimanda a una concezione delle dinamiche evolutive dei concetti ben più complessa; la "tripartizione" qui proposta va intesa quindi come una semplificazione¹.

Pertanto, se, per gli autori ottocenteschi Rotteck e Welcker la sfida era consistita nel rinnovare il linguaggio politico tedesco che la censura aveva incatenato alle concezioni dell'*Ancien régime*, il compito assunto dai loro successori novecenteschi, capitanati da Koselleck, consisteva nel riconoscere le differenze fra il prima e il dopo, al fine di rendere riproponibile la linea evolutiva dei concetti esaminati nel loro insieme.

I criteri filosofici e metodologici adottati da Koselleck emergono in tutta evidenza quando si analizza il concetto di "impero". L'impostazione spaziale del campo di ricerca si interseca, infatti, con la sua impostazione temporale: se per il periodo precedente all'epoca di passaggio, l'esame del concetto di "impero" si richiama necessariamente ad un comune *milieu* europeo,

nel periodo successivo, appunto a causa dei rivolgimenti avvenuti durante la *Sattelzeit*, l'ambito spaziale del "impero" coinciderà con quello nazionale e, di conseguenza, con lo stato di rapporti fra le nazioni europee. In altre parole, vagliando l'evoluzione complessiva del concetto di "impero", possiamo ricostruire anche il quadro di confluenze fra la storia politico-culturale tedesca e la storia europea.

1. "Impero" come forma di Stato e come metafora

Le ultime unità statali dell'area europea che si autodefinivano ufficialmente come Imperi non sono sopravvissute alla Grande Guerra. Non esistendo più come forma di Stato, il concetto di "impero" si è allontanato, nell'odierno lessico politico, dall'ambito che si usava chiamare scienze dello Stato, per collocarsi nella filosofia politica oppure nell'analisi dei rapporti internazionali. Così, l'*Imperium* appare, da un lato, legato ai concetti di *Auctoritas* e *Potestas*, a indicare la comune radice romana². Dal lato dei rapporti internazionali, l'"impero" viene invece utilizzato per indicare una posizione egemone. In questo caso, esso viene adoperato, dunque, in chiave metaforica per richiamare quell'antica tradizione europea che voleva il potere temporale raccolto in un unico *Imperium christianum*.

Non pare possibile ricostruire la rilevanza costituzionale del concetto di "impero" scindendolo dagli altri significati qui esposti. Mi prefiggo, piuttosto, di ricostruire le evoluzioni dell'idea imperiale, che si presenta come un'unica costruzione costituzionale, filosofica e politica; in altre parole,

come quell'intreccio *monstro simile* avverso alle catalogazioni della *scientia civile*.

2. *Una questione di metodo*

Nell'espone l'evoluzione semantica del concetto di "impero", gli autori della voce analizzata hanno seguito un tracciato cronologico, dividendo questo racconto bimilenario in sette principali unità.

I primi tre capitoli sono opera del medievista Peter Moraw; il quale, oltre a firmare la nota introduttiva, ricostruisce il periodo che parte dall'antichità, passa per il medioevo e giunge fino ai fermenti riformistici del XV secolo. All'interno di questo vasto arco temporale, egli individua alcuni grandi nuclei tematici: l'antichità romano-pagana contrapposta a quella romano-cristiana, l'instabile periodo che va dalla caduta dell'Impero romano all'epoca carolingia, l'Impero romano-germanico fino alla fine delle lotte per le Investiture, l'epoca degli Hohenstaufen ed il tardo medioevo.

Gli avvenimenti e i perturbamenti filosofici e religiosi della prima epoca moderna sono ricostruiti da Karl Otmar Frh. v. Aretin e da Notker Hammerstein. Gli autori trattano: l'epoca dell'umanesimo e delle riforme della struttura imperiale, la Riforma protestante, la pace religiosa di Augusta, la Guerra dei Trent'anni ed il tentativo di costituire un Impero non-confessionale, la pubblicistica imperiale e infine, gli ultimi giorni del Sacro Romano Impero di nazionalità tedesca.

Werner Conze firma una breve pagina introduttiva, intitolata *La dissoluzione ed il risveglio*, che annuncia gli ultimi due blocchi tematici, esaminati da Elisabeth Feh-

renbach. Il primo di questi ripercorre gli anni trascorsi fra lo scioglimento del Sacro Romano Impero e la fondazione del *Kaiserreich* bismarckiano. Gli snodi individuati in questo segmento sono: l'attualizzarsi dell'idea imperiale in occasione delle guerre di liberazione antinapoleoniche, le contrastanti interpretazioni dell'idea imperiale, vale a dire l'Impero democratico e l'Impero cristiano-conservatore e infine, i problemi concettuali legati al periodo della costruzione del secondo Impero. L'ultimo capitolo traccia un panorama delle questioni legate al mito imperiale nel XX secolo: l'imperialismo e l'ossessione per un Impero mondiale (*Weltreich*).

Al fine di individuare un quadro più strettamente costituzionale all'interno del percorso descritto, mi sembra opportuno abbandonare il metodo cronologico utilizzato dagli estensori della voce per sostituirlo con una griglia di questioni centrali. Tale griglia è costituita da tre grandi temi:

1) la definizione dei concetti di "impero/imperatore": il confronto tra essi ed i concetti di "magistrato"/"magistratura" e di "re"/"regno";

2) la legittimazione del potere imperiale: le diverse fonti di legittimità: elettiva, dinastica, nazionale, divina;

3) la struttura interna ed i limiti esterni dell'impero: impero come struttura statuale unitaria e come "superstato"; l'impero "nazionale" e l'impero "mondiale".

3. *La definizione dell'"impero": E pluribus unum*

I lemmi "magistrato", "re" (collegato al suo antecedente ellenistico *Basileus*) e "impe-

ratore” formano un gruppo concettuale che raccoglie le diverse figure investite del potere pubblico. All’interno di questo gruppo si crea una rete di connessioni, di “trasmissioni” di significato. Ci siamo prefissato il compito di ricostruire, grazie agli spunti offerti dalla voce *Reich*, innanzi tutto il gruppo nel suo complesso, con il fine di isolare la figura dell’“imperatore” dalle altre, cogliendone le peculiarità.

Il capitolo di Moraw dedicato all’epoca romana propone un rapido schizzo di ciò che abbiamo chiamato trasmissione di significato da “magistrato” a “imperatore”. Il magistrato della *res publica* romana gestisce (o pre-para, dal latino *parare*, *imperare*) il suo potere ufficiale in nome del popolo. L’ambito del potere di un alto magistrato viene denominato quale suo *imperium*; contemporaneamente però, anche un condottiero vittorioso viene chiamato *imperator*, per i meriti ottenuti nei confronti del popolo romano. Nel momento della crisi della repubblica, l’acclamazione militare avrà, secondo l’autore, un peso maggiore rispetto alla legittimazione elettiva dei magistrati: ciò porterà alla confusione tra le due sfere nei casi di Silla (78. a.C.) e di Pompeo (48. a.C.), che gestiranno il potere di Roma in nome della loro supremazia militare. Probabilmente già sotto Cesare (44. a.C.) e sicuramente con Augusto (14. a.C.), il titolo imperiale sarà accostato ai loro nomi quale parte costitutiva degli stessi (Moraw, pp. 425-426).

Nella ricostruzione di Moraw vogliamo isolare quale passaggio saliente il confluire del potere pubblico dal plurale dei detentori verso il singolare. Nella tradizione del pensiero repubblicano, infatti, il regime autocratico (del *rex* come del *basi-leus*) aveva di per sé una connotazione

negativa. Ad esempio, Cicerone nel *De re publica* sottolineava la seguente distinzione tra il pensiero politico ellenistico e quello romano: mentre i greci chiamano tiranno un re ingiusto, i romani osteggiano chiunque voglia avere da solo un potere ininterrotto nei confronti del popolo – *qui soli in populos perpetuam potestatem haberent* (Cicerone, *Sullo Stato*, p.86).

Durante il periodo repubblicano, inoltre, è molto sentita la natura composita della *civitas* e la sorte del *bonum publicum* viene considerata inscindibile dal mantenimento dell’equilibrio tra le classi sociali. La costituzione del governo cittadino non riflette, perciò, uno schema verticale che vorrebbe il Senato sovrastante rispetto al dittatore, questo rispetto ai consoli, i consoli rispetto al pretore, e tutti e tre rispetto agli edili e ai questori. Per il bisogno di creare l’immagine di una comunità impegnata a far convergere classi contrapposte nella conduzione della *res publica*, allo schema di magistrature sovrapposte vengono inoltre accostati i magistrati a carattere “plebeo” (tribuni ed edili). Così si viene raffigurando quella “costituzione mista”, nella quale alcuni uffici pubblici hanno la funzione di rappresentare la voce di una sola parte della *civitas*.

Il processo descritto da Moraw, di concentrazione di questa pluralità di magistrature, o come abbiamo detto, dei diversi tipi di *imperium*, in un unico detentore ha per risultato la creazione di una figura del tutto nuova. Infatti, l’*Imperator Caesar Augustus* non è un “super-magistrato”, nel senso che il suo potere non è riconducibile alla somma dei poteri acquisiti. Mentre un magistrato gestisce di persona il suo *imperium*, vale a dire il potere riguardante un particolare ambito della *res publica*, l’*impe-*

rium assunto da Augusto gli permette di delegare ai suoi sottoposti la conduzione di tutti gli affari che sono sotto il suo controllo. Anche se Augusto rifugge dall'ufficializzazione del nuovo principio monistico, la sua *auctoritas* è preminente su quella del Senato e su quella dei magistrati repubblicani ancora esistenti, poiché egli rappresenta tutte le componenti della *civitas* in tutti gli affari. Sebbene anche i dittatori dell'epoca repubblicana esercitassero il potere di protezione e di controllo dello Stato, la loro posizione di magistrati auto-crati veniva fondata *in auctoritate senatus*. Con Augusto, invece, il rapporto tra l'autocrate ed il Senato viene rovesciato: non mancano, infatti, deliberazioni del Senato *in auctoritate principis* (cfr. Burdese, *Le istituzioni romane*, pp. 679-687).

Com'è ben noto, questi sconvolgimenti dell'assetto costituzionale sono il risultato della guerra civile e l'acquisizione dei poteri delle varie magistrature da parte di Augusto serve, in primo luogo, al consolidamento del suo ruolo di vincitore in questa guerra. Il prestigio guadagnato sui campi di battaglia si tradurrà nella divinizzazione delle sue virtù e, pertanto, della sua persona. Augusto farà parte, infatti, di tutti i principali collegi sacerdotali romani; nel 12 a.C. assumerà il Pontificato massimo, e soprattutto, istituirà il culto del *genius Augusti*, per cui sarà destinato a diventare dio dopo la morte e verrà onorato come tale già da vivo, specialmente nelle province orientali.

L'elemento religioso introdotto da Augusto rappresenta uno dei momenti chiave per la costruzione del potere monarchico. Difatti, la sola concentrazione del potere nelle mani di un autocrate non avrebbe, di per sé, comportato l'istituzione della figura imperiale, scollegata dalla per-

sona di Augusto. Invece, come sappiamo, dopo la sua morte non c'è una restaurazione repubblicana, ma anzi, si afferma pienamente il culto imperiale. Se il persistere della connotazione negativa legata al concetto di *rex* conduce Augusto a rifiutare (con un'abile mossa propagandistica) il titolo di *dominus*, nei secoli successivi questo tabù sarà sentito sempre di meno, anche grazie alle influenze religiose e culturali provenienti dalle province orientali.

4. *Regno dei cieli o Impero dei cieli*

Secondo Moraw, una delle ragioni della debolezza della posizione regia nella società israelita si celava nell'aspettativa dell'avvento del regno di *ahweh*, re del mondo intero e "super-re" (se possiamo tradurre così il termine tedesco usato dall'autore - *Gro könig*) rispetto ai re dell'umanità. Il termine ebraico *malkut* può essere inteso come "dominazione" ed è vicino alla tradizione ellenistica della *basileia*; se ne desume che nell'ambito del linguaggio biblico sia più appropriato parlare di "regno", che non dell'"impero" dei cieli (Moraw, p. 427).

Le parole di Moraw ci introducono, quindi, al secondo problema qui prospettato: come scindere, cioè, le figure di "re" e di "imperatore", che dal momento della commistione fra le concezioni politiche medio-orientali ed il culto cesaristico appaiono come sinonimi e che tali resteranno per un lungo periodo.

A Roma, agli albori del Cristianesimo, il ricordo del potere legato a delle specifiche magistrature è ormai lontano. Da Vespasiano (79 d.C.), *Imperator* è senza dubbio il titolo del detentore della totalità

dei poteri, e con Marco Aurelio (180 d.C.) questo titolo viene sacralizzato nella formula di *sacratissimus Imperator*. In un'apologia diretta appunto a Marco Aurelio, da parte di Melitone, vescovo di Sardi, possiamo individuare non solo l'inizio di un atteggiamento filoimperiale del Cristianesimo, ma anche la creazione di una nuova identità del Signore di Roma, che per Melitone inizierebbe con Augusto. Le considerazioni del vescovo di Sardi sul passato di Roma si fermano infatti ad Augusto, mentre l'*imperium* dell'epoca repubblicana non è da lui considerato.

Successivamente, nelle cronache di San Gerolamo, in modo ancor più marcato la storia dell'Impero romano viene presentata quale storia degli Imperatori. Nella lettura che San Gerolamo dà del lascito dottrinario di San Paolo, anche il potere dei magistrati repubblicani viene ricondotto all'origine divina; da ciò si può dedurre che l'epoca di San Gerolamo era estranea al principio di elettività delle cariche pubbliche in base a un *cursus honorum* prestabilito e che il concetto di *res publica* era ormai del tutto svuotato del suo significato originario, per cui poteva essere usato come termine alternativo per indicare l'estensione del potere dell'Imperatore (cfr. Parente, *Il pensiero cristiano* cit., pp. 394-438).

Se ne desume che l'indeterminatezza e l'interscambiabilità con la quale verranno usati i concetti di "impero" e di "regno" dopo la caduta di Roma e agli inizi del medioevo non sono causate dall'introduzione di concezioni provenienti dal mondo germanico. Era piuttosto la cultura politica romana nel momento delle invasioni barbariche che non distingueva più fra *regnum*, *imperium* e *res publica*, ma si limitava a sostenere la divina autorità del sovrano,

nella quale si perdeva anche la nozione stessa dello Stato. L'interesse di quest'ultimo non si riconosce più al di fuori degli interessi della Chiesa, anzi, vuole essere perfettamente coincidente con questa, esprimendo il lato visibile del *corpus Christi mysticum*. L'esplicita ufficializzazione della natura teocratica dell'Impero viene data dall'Imperatore Leone, il quale, nell'anno 457 dichiara che il potere regale affidatogli da Dio deve essere usato soprattutto per la difesa della Chiesa.

Il confronto fra *Romania* e *Gothia* darà, anzi, una chiave di lettura nuova per la distinzione fra questi due concetti: Roma è un Impero, mentre le strutture germaniche sono dei Regni. Il mondo antico conosce un'unica struttura statale che regola con la propria autorità quasi tutto il mondo conosciuto e la contrapposizione delineata da Agostino fra una *civitas Dei* e un'unica *civitas terrena* è fondata sulla concezione universale del potere sia in cielo, sia in terra. La pluralità dei Regni germanici contrappone, invece, un modello diverso: l'unità interna dei Regni si basa sulla concezione di consanguineità, per cui la funzione principale del Regno verso l'esterno è la difesa della stirpe.

Quando si esamina la penetrazione del potere germanico all'interno dei resti del tessuto giuridico romano, si deve tener presente che i conquistatori non intendono abbandonare le proprie concezioni politiche, nelle quali scorgono l'incarnazione delle virtù caratterizzanti la loro stirpe. Anche se si appropriano di qualche elemento tratto dalla tradizione statuale romana, che sembri utile al rafforzamento del potere conquistato, tale elemento viene svuotato dalle connotazioni contrastanti con la tradizione germanica.

Così, ad esempio, con la conquista di Roma da parte dei Goti, il potere regale di Teodorico verrà proclamato quale *imitatio* dell'*unicum imperium*. Contemporaneamente, il re franco Clodoveo si incoronerà a Tours e, ricercando il modello imperiale di sovranità, si farà acclamare come un console o un Imperatore romano. Nonostante i nuovi titoli, per le popolazioni germaniche il *rex* continua ad essere vissuto come il giudice fra uomini liberi e non come il legislatore, fonte di legge e di giustizia.

Per diversi secoli la distinzione fra Impero e Regno non sarà comunque di alcun interesse e i due titoli potranno convivere pacificamente come sinonimi. Il *Regnum*, infatti, non indica un'entità territoriale, bensì il potere esercitato su di un qualsiasi territorio occupato. La persona del regnante non è vincolata al territorio per una funzione di controllo e di protezione, come lo era il magistrato rispetto alla *civitas*; il re è legato organicamente alla sua stirpe della quale rappresenta il "sangue migliore". Quest'idea di sovranità introdotta dai conquistatori non richiede neanche quell'ecumenicità che contraddistingueva l'Impero; pertanto, la si può applicare a corpi politici di qualsiasi tipo, Impero incluso.

La questione della peculiare indivisibilità della sovranità imperiale diventerà invece cruciale per la costituzione del Regno dei Franchi con l'incoronazione di Carlomagno. Secondo Moraw, l'incoronazione svoltasi il giorno di Natale dell'anno 800 è interpretata in modo diverso, se non opposto, alla corte dei Franchi, rispetto al significato che il Papato intendeva conferirle.

Se l'Imperatore a Costantinopoli e il suo non più fedele suddito, il Papa a Roma, vedono l'evento nell'ottica della tradizione

dell'*Imperium Romanum*, a questa si oppone "l'idea imperiale di Aquisgrana". Carlo era già considerato un super-re, dalla regalità potenziata, in quanto dominava su altri re, ed alla sua corte ancora prima della incoronazione imperiale si parlava del suo *imperiale regnum* e dell'*imperium christianum*. Il suo potere politico, il suo rapporto verso la Chiesa e il controllo diretto sulle capitali dell'Impero (Ravenna, Milano, Treviri, Arles e in particolare Roma) danno a Carlo, agli occhi dei Franchi, la posizione imperiale di fatto, alla quale l'incoronazione aggiungerà solo il nome (inoltre, nel suo nuovo titolo convivranno parificati e distinti il titolo dell'*imperator Romanorum* e quello del *rex Francorum*). Per di più, la corte carolingia abbandonerà la pretesa universale, che è invece essenziale nella terminologia romana, giacché Carlo parla della coesistenza dell'Impero orientale e di quello occidentale (Moraw, pp. 431-432).

Dalla descrizione che Moraw dà di questa "idea imperiale di Aquisgrana" esce una nuova impostazione del problema dell'unicità dell'Impero: questa non si riferisce più alla sua ecumenicità, bensì alla struttura interna di esso. Che alla corte carolingia l'Impero venga recepito come un modo per inquadrare meglio l'agglomerato di Regni sottomessi, può essere ben illustrato dall'epigrafe posta sulla tomba di Carlomagno, la quale ricorda colui che aveva «nobilitamente ampliato il Regno dei Franchi» (Delogu, *Germania e Carolingi* cit., p.32).

Di non minore importanza è inoltre la questione della trasmissione indivisa dell'Impero: una delle più radicate consuetudini della regalità franca era, infatti, l'egual diritto di tutti gli eredi a partecipare all'eredità. La soluzione al problema della successione viene trovata dai teorici ecclesia-

stici dell'unità imperiale, secondo i quali la sovranità e la dignità imperiale devono essere trasmesse a tutti i figli dell'Imperatore, che vanno così a costituire un unico *corpus fratrum*. Uno solo sarebbe stato Imperatore, gli altri, vincolati a lui da obbedienza, avrebbero retto i regni ricavati entro l'Impero; di modo che, se il capo sarebbe stato necessariamente unico, insieme avrebbero costituito un corpo indivisibile.

Da un lato, la ricezione da parte della corte di Aquisgrana della teoria unitaria, seppur parziale e più nel solco germanico della regalità limitata, permette l'innalzamento dell'Impero a potenza sovrapersonale, slegata dal destino del singolo Imperatore. La continuità dell'Impero viene così sancita secondo la massima *si rex perit, regnum remansit, sicut navis remanet, cuius gubernator cadit* (peraltro, la perpetuità si può scorgere anche nella discontinuità: fra l'anno 962 e il 1250, il trono imperiale sarà occupato complessivamente per 179 anni e rimarrà vacante per altri 109). Dall'altro lato, però, la distinzione fra *Imperium* e *Regnum* rimane solo come differenza di grado: uno è sì sovraordinato all'altro, ma la natura del potere esercitato in nome di questi è identica.

Della identità di significati testimonia anche la ricezione linguistica descritta da Moraw, che porterà alla nascita del termine tedesco *reich*. Fino al decimo secolo, tutta l'estensione del termine *rihhi* presente nel lessico sassone può essere sottesa a ciò che nel contesto latino viene rappresentato con il concetto di *regnum*. Nel contempo, l'*imperium* viene identificato nell'epoca carolingia con *gibot* (che potremmo intendere come "ordine") e successivamente con *giwalt* ("potere"), ad indicare l'*ordo* istituito con il super-Regno e caratterizzato nel-

la sua sostanza dall'idea germanica del Regno (Moraw, p. 441).

5. *Rex in regno suo Imperator est*

Gli aristotelici medievali come Tommaso d'Aquino, Tolomeo da Lucca o Giovanni di Jandun aggiungeranno all'elenco delle comunità umane classificate dal filosofo ateniese (famiglia, villaggio, città) quelle corrispondenti alla realtà politica europea del Duecento: provincia, Regno e Monarchia universale.

Già da questa denominazione ("monarchia universale") si può dedurre che la pretesa all'universalità rimane l'unico elemento che contraddistingue l'Impero dai Regni. Seguendo le vicende politiche dell'epoca, e precisamente dal momento in cui il re di Francia diventa il protettore del Papato, si può ricostruire il percorso che innalza la dignità della sovranità regale fino alla ufficiale parificazione del dominio esercitato sia dai re sia dall'Imperatore nei rispettivi territori: "il re è Imperatore nel suo Regno".

Non stupisce quindi se, come dimostra Moraw, la pubblicistica imperiale del tardo medio evo persevera nell'usare i termini *Regnum* e *Imperium* senza particolari distinzioni. Ciò vale anche per la denominazione ufficiale dell'Impero in lingua tedesca; quella nota intitolazione che s'imprimerà nella memoria politica degli europei apparirà per la prima volta nel 1474 nella versione *heilgen Romischen rych der Duytschen nacioin*. Come già l'antico termine sassone *rihhi*, così anche i cinquecenteschi *rych* o *reych* conservano nel loro grembo la cronistoria delle commistioni tra i concetti di *Regnum* e *Reich* (Moraw, p. 454).

Questa *Reichsidee* di lingua tedesca è ormai slegata sia dalla tradizione romana, sia dai compiti di restaurare l'*universitas Christiana* e di dare a questa la legislazione giusta secondo l'esempio di Giustiniano. Il primo interesse dei successori dell'ultimo Imperatore che volle essere il solo dei re sulla terra, Carlo V, sarà il consolidamento degli agglomerati territoriali detenuti dalla dinastia degli Asburgo.

La frammentazione territoriale del *Reich* e la conseguente costituzione dei *Reichsstände* non ci interessa, a questo punto dell'analisi, tanto per gli aspetti legati al processo di elezione dell'Imperatore, quanto al fine di ricostruire ciò che per i contemporanei rappresentava la difformità della sovranità imperiale rispetto a quella che si andava ricercando per i re delle nascenti monarchie moderne. Come viene sottolineato da Aretin e Hammerstein nel capitolo che prende in esame l'epoca tra la pace di Augusta e la Guerra dei Trent'anni, l'interrogazione sulla sovranità conduce Bodin a dedurre che *le tiltre Imperial n'emporte rien de souverain*. L'analisi che portò alla nascita del concetto di sovranità fu quindi impietosa nel giudicare quella imperiale: qual è, di fatti, il potere supremo dell'Imperatore che non si attribuisce la sovranità né sugli Stati (dell'Impero), né sui principi? In verità, conclude Bodin, l'Imperatore è soggetto agli Stati dell'Impero, e la sovranità dell'Impero non risiede nella persona dell'Imperatore, bensì nell'assemblea degli Stati imperiali (Bodin, *I sei libri dello Stato* cit., p. 434).

Se ai giudizi di Bodin può essere rimproverata la faziosità del *milieu* di provenienza, ossia, della corte francese, antagonista a quella imperiale, lo stesso non si può dire delle critiche emerse dall'interno dei

territori del *Reich*. Aretin e Hammerstein citano quindi Pufendorf quale testimone del processo di trasformazione degli Stati territoriali del *Reich* in monarchie assolute; trasformazione che comporta l'inesorabile indebolimento della posizione imperiale. Il decorso dissolutivo non si farà arrestare dagli ultimi partigiani dell'unità cristiana (peraltro, per quanto l'idea di un'Europa cristiana poteva essere mantenuta in vita verso l'esterno al fine di contrastare il pericolo turco, dopo la Riforma luterana non poteva più esserci unità al suo interno). La catena di presupposti: unità - pace - giustizia, propagandata dai fautori dell'Impero, si è irrimediabilmente spezzata con l'affermarsi del moderno Stato nazionale erettosi a garante esclusivo d'ordine per i propri sudditi.

L'analisi del *Reich* svolta da Pufendorf si dimostra allineata allo spirito dell'epoca, in quanto si disinteressa dei temi della missione imperiale nel mondo, per incentrare l'attenzione invece sulla capacità dell'Impero di adeguarsi alla nuova dottrina dello Stato. Il bilancio che ne trae Pufendorf è negativo: non essendo il *Reich* né una *res publica*, né una federazione, questo non può assolvere né al criterio della sovranità indivisa inteso come univocità di comando né, di conseguenza, a quello della giusta tutela dei propri sudditi (Aretin - Hammerstein, p. 472).

Il rapporto gerarchico tra "impero" e "regno", alla fine di un percorso millenario, si era di fatto rovesciato; ai fini della costruzione del Leviatano, per il momento, l'impianto *monstro simile* dell'Impero non sembrava offrire nessun elemento utile. Nel 1802 Hegel riassume la sua analisi della costituzione tedesca affermando che «la Germania non è più uno Stato» (Hegel, p. 12)³; nel 1806 l'Imperatore Francesco II

deporrà, quindi, una corona ormai priva di sovranità.

La dissoluzione del Sacro Romano Impero di nazionalità germanica non segna, come sappiamo, la fine dell'idea imperiale; tuttavia, l'evento in sé, insieme al processo che aveva condotto a tale esito, rappresenta, sia per l'impostazione storico-filosofica dei curatori del *Geschichtliche Grundbegriffe*, sia per questa rilettura, incentrata sulle specificità del ruolo imperiale, uno snodo cruciale.

La chiave metodologica prescelta dagli autori del lessico, riassumibile con l'idea della tripartizione della storia dei concetti in esame, conduce chiaramente a individuare nell'atto dell'autoscioglimento dell'Impero l'esito finale del percorso riguardante la prima fase, quella, cioè, precedente alla trasformazione inaugurata con le rivoluzioni di fine Settecento.

Prima che diventi nuovamente possibile proporre l'idea imperiale (sotto le spoglie del Secondo e del Terzo *Reich*), questo concetto dovrà, secondo gli autori, affrontare la *Sattelzeit* (periodo di "sella", cioè di passaggio), durante la quale, i significati non più accettabili per lo "spirito dei tempi" sarebbero stati sostituiti da altri, originatisi, o sprigionatisi durante il secolo burrascoso 1750-1850.

Se nel medio evo, ricorda Moraw, l'Impero era *Sache und Stolz der Deutschen* (affare e orgoglio dei tedeschi), in quanto la germanicità era intesa come una delle qualità dell'Impero, nell'epoca contemporanea, la missione imperiale potrà riaffiorare con le sembianze di una qualità dello spirito nazionale tedesco. Come rievoca Conze, la nazione si è svincolata dalla costruzione politica dell'Impero, per legarsi all'Impero spirituale – *geistige Reich* (Conze, p. 488).

Lo scioglimento dell'Impero tedesco, proposto dagli autori per denotare la fine di un'epoca, non incarna soltanto il momento in cui la sovranità imperiale si arrende di fronte all'idea vincente della sovranità, quella dello Stato-nazione. Tale scelta rivela, al contempo, la opzione culturale di fondo degli ideatori del lessico: la storia universalistica del concetto di "impero" viene assorbita dalla storia tedesca e non sarà affrontata d'ora innanzi dal *Geschichtliche Grundbegriffe* all'infuori dall'ambito nazionale.

D'altronde, ai fini di questa ricerca che vuole cogliere le differenze tra sostanza del potere imperiale e sostanza del potere regio, le formazioni politiche tedesche del periodo contemporaneo sono "livellate" dal lessico su un modello riducibile all'odierna definizione della sovranità statale, mentre la denominazione imperiale di queste viene ricondotta alle sole funzioni propagandistiche. Eventuali raffronti fra la posizione imperiale creatasi nell'asimmetrica federazione bismarckiana, o fra il *Führerprinzip* imposto all'Europa dal dominio nazista, e la posizione dell'Imperatore del Sacro Romano Impero, potrebbero rappresentare degli interessanti spunti d'indagine, ma, purtroppo, non vengono che accennati nelle pagine del lessico.

6. La legittimazione del potere imperiale: dall'alto o dal basso?

Come abbiamo già parzialmente ricordato, nel momento della crisi della *libera res publica* romana, il processo di designazione del detentore del potere pubblico non ha un carattere univoco. Non è, difatti, agile

distinguere tra l'*imperium* assegnato ad un magistrato civico e quello simbolico, ottenuto dai condottieri sui campi di battaglia.

La distinzione appare inoltre condizionata dal metodo scientifico adottato: se le letture tradizionali, riconducibili agli studi di Theodor Mommsen, ponevano l'accento sugli aspetti giuridici dell'elettività di alti magistrati, quelle più recenti sono invece più attente ad una ricostruzione incentrata sulla storia sociale, alla ricomposizione della *forma mentis* nascosta dietro la costruzione giuridica. Secondo Moraw, sarà appunto l'evoluzione della crisi politica ad innalzare in primo piano le componenti extra-giuridiche, a scapito di quelle formalistico-elettive (Moraw, p. 425).

Il periodo d'interregno, noto come anarchia militare, che divampò dopo la morte dell'ultimo Imperatore della dinastia dei Severi, Alessandro (nel 235 d.C), e che si protrasse per mezzo secolo, si presta come ottimo banco di prova per l'interpretazione data da Moraw. La situazione di stallo instauratasi dimostra fino a che punto l'acclamazione militare che anticipava, determinandola, l'investitura dell'Imperatore da parte del Senato non fosse, in verità, capace di procedere da sola. Difatti, la pressione del corpo militare, spoglia dell'*auctoritas* dei principi, non fu in grado d'imporre un nuovo Imperatore universalmente riconosciuto. Se, da un lato, è fuori di dubbio il fondamento militare del potere imperiale, dall'altro lato l'esistenza di una pluralità di pretendenti promossi per acclamazione dalle diverse legioni rendeva ancor più necessario distinguere la divinità del potere imperiale (*dominus et deus*) dalla mera preminenza militare.

La sostanza del rapporto dualistico fra la legittimazione imperiale "dal basso" (sia

che si tratti di una procedura elettiva nel senso stretto del termine, sia che questa venga rimpiazzata da un'acclamazione plebiscitaria-militare) e quella "dall'alto" (in nome di un'autorità sovraordinata alla società), può essere rintracciata anche dopo la caduta di Roma. Sarebbe molto difficile tracciare un raffronto tra le procedure elettive della *civitas* romana e quelle delle assemblee germaniche, giacché, paragonare, procedendo per analogie, il ruolo e l'autorappresentazione dell'aristocrazia romana raccolta in Senato con quello dei "Grandi Franchi" non potrebbe che condurre a delle falsificazioni. Di ciò testimonia anche il fatto che la *Renovatio Imperii* attuata da Carlomagno non voleva essere intesa come una restaurazione della classica funzione imperiale, ponendo piuttosto in evidenza la propria matrice germanica, mentre fu invece la Chiesa a rivendicare l'eredità ideale del Senato romano.

La incoronazione di Carlomagno non suscita problemi di legittimità né sul fronte elettivo, né su quello dell'investitura divina. Dal momento che la virtù bellica rappresentava uno degli elementi fondamentali della regalità, l'enorme ampliamento dell'ambito di potere di Carlomagno si sostituisce alla procedura elettiva. D'altro lato, in virtù di questa stessa potenza, egli svolge la missione del vicario del Padre in terra (senza bisogno dell'intercessione del sacerdote, vicario di Cristo) di vegliare sul popolo di Dio.

La supremazia di Carlomagno appare quasi idealtipica, al punto che la dottrina che voleva parificare la sua figura del reggitore del *regnum christianitatis* con quella del Re David morirà assieme a lui. Solo con la sua scomparsa diventerà palese la necessità di risolvere la questione se il successo-

re di Carlo debba essere inteso in primo luogo come *Rex Francorum*, e quindi legittimato dal consenso dei Grandi Franchi, oppure come *Imperator Romanorum*, legittimato dall'unzione papale.

L'insegnamento della Chiesa a proposito di un'investitura "dall'alto" si manifesterà gradualmente. A partire da Leone I che rivendicherà l'autonomia della Chiesa fondata da San Pietro, il giudice dell'ingresso in Paradiso, questa sarà in seguito proclamata da Gelasio I una *sacra auctoritas*, parallela alla *potestas* temporale degli imperatori. Tale autorità sarà successivamente estesa, da Nicolò I, in un potere di correggere ed ammonire tutte le potestà secolari, e troverà l'apice definitivo nella pretesa di Giovanni VIII di erigere Roma a fonte esclusiva di tutte le potestà.

Bisogna aggiungere, inoltre, che questa piena facoltà di scegliere l'imperatore avrebbe dovuto permettere ai papi di non tener conto dell'esistenza d'un eventuale successore designato dal sovrano o dalla nobiltà e neppure dei diritti dei discendenti dinastici. Moraw sintetizza questi principi -guida tracciando uno schema piramidale: i Regni sono subordinati all'Impero, ma la potestà imperiale può essere concessa solo dal Papato (Moraw, p. 433).

Dalla parte dei Franchi, invece, il problema di far convergere la fede cristiana con le concezioni politiche radicate nella loro tradizione aveva trovato una soluzione autonoma, supportata dagli assiomi raccolti nelle opere enciclopediche di Isidoro di Siviglia (560c.-636). Come sottolinea Moraw, i libri di *Sententiae* ed *Etymologiae* del vescovo iberico (che durante il medio evo sarebbero stati usati come fonti per una complessiva formazione culturale) delineavano un mondo riscattato dal Cristo

trionfante, una nuova era nella quale le diverse *gentes* (in quanto partecipi della Rivelazione) avrebbero potuto costruire i propri regni in piena autonomia, senza rinunciare alle peculiarità di stirpe (Moraw, p. 431).

Per di più, partendo dall'assioma di identità tra nome e sostanza, Isidoro lega il titolo regio alla sua funzionalità: *Reges a regendo* (la massima, tratta dalle *Etymologiae*, è riportata in Paolo Delogu, p. 10). Per quanto le opere di Isidoro potevano essere lontane dal livello culturale medio, queste erano fondate su delle osservazioni che corrispondevano meglio di quelle di Giovanni VIII sia all'effettivo quadro politico, sia alle tradizioni dei Franchi. Quindi, ritenendosi giustificati verso San Pietro, il custode dei cieli, questi continueranno a considerare *Rex Francorum*, e, di conseguenza, *Imperator Romanorum* solo chi è riconosciuto tale dall'assise dei nobili. Tale riconoscimento sarebbe stato scontato nei confronti di un indubbio successore dinastico e nei periodi caratterizzati dalla presenza di un forte potere centrale, mentre, in mancanza di questi presupposti sarebbe stato frutto di prevaricazioni militari o di negoziati fra gli esponenti della nobiltà franca.

Indipendentemente da queste dinamiche interne alla corte imperiale, l'unzione papale si configura come uno dei fattori legittimanti, il quale da solo non garantisce la fedeltà dei domini imperiali (come si sarebbe rivelato nel caso dell'Imperatore Ludovico II).

La questione dell'ubbidienza dei sudditi o, meglio, della prerogativa del Papato di sciogliere dal vincolo d'ubbidienza i sudditi di un Imperatore scomunicato, ha un posto centrale nell'idea imperiale che con-

temporaneamente veniva prendendo piede a Roma. Nella lettera di Gregorio VII ad Ermanno di Metz, del 1076, nella quale vengono delineati i principi fondanti della scomunica dell'Imperatore Enrico IV, il papa introduce la netta distinzione tra l'origine della sovranità regia e quella episcopale. Mentre quest'ultima vanta un'istituzione divina, l'altra, terrena, ha un'origine esclusivamente umana, peccaminosa e quindi demoniaca, non riconducibile a una dimensione provvidenziale (come era stata intesa, invece, quella di Carlomagno). Il papa può, di conseguenza, misconoscere il ruolo imperiale di Enrico IV, per apostrofarlo, come riporta Moraw, quale *Rex Teutonicorum* (Moraw, p. 439).

Di riflesso, la presa di posizione dell'episcopato spinge il *Regnum Teutonicum* a ricercare il fondamento dell'ubbidienza dei sudditi al proprio interno, nel patto stabilito tra il popolo ed il sovrano. Le teorizzazioni che elevavano l'elezione a unico titolo valido di legittimità imperiale univano in tal modo, secondo Moraw, il principale problema interno dell'Impero (il ruolo dei principi elettori) con il suo principale problema esterno (il rapporto con l'autorità spirituale). Tale tendenza raggiungerà il suo apice, sia istituzionale, sia dottrinario, durante l'imperio di Ludovico di Baviera (1314-1347).

L'atto istituzionale in tal senso è la dichiarazione di Rehns del 1338, che nega la necessità della conferma papale all'elezione imperiale (in verità, alla corte imperiale, l'incoronazione a Roma non è mai stata accettata come atto fondante, bensì come ufficializzazione di una scelta precedente). La definitiva autonomizzazione del diritto imperiale fu preparata dai pubblicisti della corte imperiale sulla base delle

dottrine di Guglielmo di Ockham e di Marsilio da Padova, rifugiati sotto la protezione di Ludovico (Moraw, p. 449).

Come rileva Moraw, il *Defensor pacis* di Marsilio si presenta come l'opera che in modo più radicale lega l'idea imperiale alla volontà del popolo (di Roma, in quanto Marsilio costruisce una rappresentazione fittizia del popolo romano da parte dei principi elettori tedeschi). Partendo dall'argomento della superiorità del "tutto" rispetto alla "parte", ed elevandolo a principio fondante del potere politico, secondo la massima *quod omnes tangit ab omnibus approbetur*, Marsilio conclude che l'elezione dell'Imperatore non ha bisogno dell'approvazione del «vescovo romano» in quanto è stata «effettuata da tre arcivescovi - ognuno dei quali ha ricevuto da Cristo un'autorità sacerdotale uguale a quella del pontefice romano - e da quattro principi secolari». Di conseguenza, come la "parte" deve ritirarsi davanti al "tutto", così, deduce Marsilio, «è meno verosimile che questi sette uomini erreranno, di quanto non possa invece farlo il vescovo romano, che segue soltanto il suo proprio giudizio» (Marsilio, p.626).

Recisi i legami con il "vescovo di Roma", la struttura imperiale sarà portata a costruirsi nel segno della pluralità, fondata sul ruolo determinante assegnato ai principi elettori, sempre più sovrani nei propri territori. Come abbiamo già evidenziato, sarà appunto la natura elettiva del potere imperiale ad essere additata da Bodin quale causa dell'inconsistenza della sovranità imperiale.

Rendere autonomo il diritto imperiale significava, innanzi tutto, costruire un'idea imperiale autonoma, non confessionale; nella ricostruzione offertaci da Aretin e

Hammerstein, il compito di innalzare a livello teorico le fondamenta di quest'autosufficienza spettò al professore e storico di Helmstadt, Hermann Conring (1606-1681).

Il tratto che caratterizza la vasta opera di Conring consiste nel riconoscimento delle condizioni di fatto e, di conseguenza, nella demistificazione dell'ideologia imperiale. Per affermare la legittimità del diritto imperiale non c'è bisogno di ricorrere alla rappresentazione di una *translatio imperii* (secondo la quale, una nuova Roma è stata fondata grazie ad un "trasferimento di legittimità" convalidato dalla Chiesa, in quanto erede dell'autorità imperiale romana), o di escogitare dei nessi scarsamente credibili di continuità tra l'*Imperium* ed il *Reich* (Aretin - Hammerstein, p.471). La legittimità di quest'ultimo si fonda su di un diritto proprio sviluppatosi all'interno dei territori imperiali e giustificato dal principio politico della *ratio Status* (principio per cui l'impiego della forza è legittimato dalla necessità di costruire degli istituti statali che proteggessero dalla cattiveria umana); diritto che si presenta, pertanto, dotato di un "autoctono" carattere nazionale tedesco (cfr. Schiera, *La concezione* cit., pp. 380-385).

La strada seguita dal pensiero pubblico imperiale fino all'epoca delle Rivoluzioni non si discosterà, nei suoi tratti fondamentali, dall'impostazione eminentemente *teutschen* delineata da Conring. Il legame tra Imperatore ed i suoi principi elettori, indicato dai teorici della sovranità indivisa come causa dell'impotenza e della frantumazione del *Reich*, viene, viceversa, omaggiato dai sostenitori dell'idea imperiale quale garanzia della libertà e del diritto. Così Johann Jacob Moser, nel suo *Von denen Kayserlichen Regierungs-Rechten*

und Pflichten (Dei diritti e doveri del governo imperiale), del 1772, descrive una Germania che primeggia rispetto agli altri Stati europei retti da sovrani assoluti, giacché, al contrario di questi, gode del bilanciamento dei poteri fra il *Kaiser* e i *Reichstände* (Aretin - Hammerstein, p. 481).

7. *Popolo sovrano o dio-nazione?*

Così come il concetto del *Reich*, per quanto riguarda la storia tedesca, esce trasformato dal periodo che i curatori del lessico definiscono "di passaggio" tra la storia precedente il periodo delle rivoluzioni e quella successiva, anche la questione della legittimazione del potere imperiale verte da questo momento su dei principi non riconducibili alle dinamiche precedenti. Tuttavia, la contrapposizione fra la legittimazione dall'alto e dal basso rimane valida, seppure intesa in un'accezione del tutto nuova.

L'irrompere del popolo sovrano sulla scena politica conferisce un significato inedito alla questione imperiale. Seguendo la ricostruzione della Fehrenbach, è possibile illustrare la singolare ricomparsa del *Reich* nella retorica di Friedrich Ludwig Jahn (1778-1852). All'indomani della guerra di liberazione contro Napoleone, Jahn, promotore di una rete di associazioni ginniche e studentesche, fonde concezioni di mobilitazione nazionale, riconducibili allo spirito della Rivoluzione francese, con il *Volkstum*, la forza rigeneratrice da riscoprire recuperando le peculiarità dello spirito popolare (*Volksgeist*). Legando l'immagine dell'Impero sia con quella di potenza sia con quella del *Volksgeist*, Jahn coniuga nei suoi discorsi volontà popolare e suggestioni

imperiali parificando la rinascita del popolo tedesco con la rinascita del *Reich* sotto la guida prussiana (Fehrenbach, p.490).

La commistione fra istanze di rinnovamento politico-sociale e suggestioni imperiali sarà condannata da esponenti del liberalismo renano come Rebmann in quanto mistificatoria, portatrice di un'immagine falsata del medio evo. Anche il liberalismo della Germania meridionale preferirà abbandonare all'oblio la tradizione imperiale; significativamente, difatti, nello *Staats-Lexicon* di Rotteck e Welcker mancherà una voce *Reich*. Eppure, nell'occasione della manifestazione di Hambach, nel 1832, l'idea imperiale viene accettata come componente del programma costituzionale: si propone, infatti, *Organisation eines deutschen Reiches im demokratischen Sinne* (l'organizzazione dell'Impero tedesco in senso democratico).

La rivoluzione del 1848/49 sarà segnata dal tentativo di costituire quest'Impero per volontà del popolo. L'impegno propagandato dal monarca prussiano Federico Guglielmo IV in favore dell'unificazione nazionale si sarebbe dovuto concretizzare, nei progetti dei deputati dell'Assemblea costituente di Francoforte, nel solco di una costituzione liberal-democratica. Tuttavia, il richiamo alla costruzione imperiale nei dibattiti della *Paulskirche* non ha, come pone in evidenza la Fehrenbach, legami con la tradizionale retorica del *Reich der Freiheit* (cioè dell'antico Impero garante di diritto e di libertà); per i promotori della nuova idea imperiale, come Friedrich Christoph Dahlmann o Heinrich von Gagern, il nuovo impero fondato per volontà dei cittadini avrebbe dovuto ergersi in un poderoso Stato nazionale tedesco poggiando sulla potenza prussiana (Fehrenbach, p.495).

Nel discorso di Moriz Mohl, pronunciato dalla tribuna dell'Assemblea costituente, il *gro e Reich* viene annunciato come *mächtigsten Staat der Welt* (il più potente Stato del mondo).

Il noto rifiuto del monarca prussiano di accettare la corona imperiale offertagli dalle mani dei deputati di Francoforte esprimeva la sua contrarietà sia verso il costituzionalismo democratico, sia verso la lettura esclusivamente nazionalistica dell'idea imperiale. Orientato verso interpretazioni romantiche del medio evo, Federico Guglielmo IV non era intenzionato a rinunciare né al fondamento legittimistico della sua corona reale, né al fondamento cristiano-ecumenico di quella imperiale.

Al momento della proclamazione imperiale di Versailles, il 17 gennaio 1871, questo divario tra la concezione nazionale e quella universalistico-religiosa dell'Impero sarà già colmato. La pubblicistica prussiana, infatti, aveva preparato in precedenza il terreno per una riconciliazione nel segno della secolarizzazione. La Fehrenbach, a tale proposito, riporta l'esempio tratto dallo *Staatswörterbuch* redatto da Johann Caspar Bluntschli e pubblicato nel 1860: nella voce *Kaiserthum*, scritta dallo stesso Bluntschli, la tradizione cristiano-universale viene trasformata in una missione universale desacralizzata, dedita all'estensione della *europäische Civilisation*. Il secondo Impero vedrà così la luce senza dover rinunciare né al legittimismo dinastico prussiano, preservato da Bismarck, né all'universalismo, avendo esteso l'obiettivo del nazionalismo tedesco verso mire globali, in direzione della *Weltpolitik*.

Il risultato concreto che la dinastia degli Hohenzollern ottenne, rivestendo con un manto mitizzato la nudità del "ferro e del



Caricatura coeva di Guglielmo II

fuoco”, fu la cancellazione della sovranità degli Stati tedeschi inglobati. La Fehrenbach riferisce in proposito le osservazioni di un esponente dell’antica aristocrazia imperiale, il duca Georg di Sachsen-Meiningen: la sovranità delle casate regnanti nei singoli Stati tedeschi si è spenta, essendo state queste ricondotte al ruolo di vassalli della casata prussiana (Fehrenbach, p. 504).

La legittimità del potere imperiale non risulta pertanto fondata su alcun tipo di elezione: né quella popolare, invocata ai tempi dell’Assemblea costituente di Francoforte, né quella dei principi elettori, caratterizzante la storia del Sacro Romano Impero. La dignità imperiale gode, al contrario, di un’investitura “dall’alto”; essa esprime la vocazione mondiale della razza germanica (*Weltberuf der germanischen Rasse*), pro-

pagandata assiduamente dall’Imperatore Guglielmo II, che si autolegittima nella suprema missione di costruire un pangermanico Impero mondiale.

Rispetto al battuto Secondo Reich guglielmiano, il Terzo Reich hitleriano si presenta come il suo superamento, non solo numerico, bensì qualitativo; appropriandosi sostanzialmente delle teorizzazioni esposte da Arthur Moeller van der Bruck nel suo libro *Das dritte Reich*, pubblicato nel 1923, l’ideologia nazional-socialista assume il concetto imperiale in un’accezione esclusivamente mitizzata, spogliata da qualsiasi contenuto storico. Esso rappresenta, nella retorica nazional-socialista, un nuovo Impero, poiché annuncia un nuovo ordine, contraddistinto dall’unità politica e sociale, che si riasume nella figura del *Führer*.

Sarebbe lecito osservare, inoltre, che i nazisti lasciano il loro Impero privo del titolare legittimo, vale a dire di un’Imperatore. Giacché il lessico in esame non ci offre risposte a riguardo, possiamo suggerire un’ipotesi: mentre il concetto di *Reich* (così come quelli di razza o di *Volkstaat*, Stato di popolo-nazione) si presta bene all’astrazione ideologica descritta, ad essere cioè usato come un meta-storico richiamo per un nuovo ordine mondiale, la figura dell’Imperatore non è così agilmente scindibile da precisi connotati storici; la legittimazione plebiscitaria, pertanto, sarebbe potuta venire in contrasto con la tradizione dinastica e con il legittimismo monarchico. In tale prospettiva, l’indeterminatezza della figura del *Führer* si addice molto meglio al titolare di un potere carismatico che si vuole eterno come lo stesso *Reich*.

8. *La struttura interna e i limiti esterni dell' "impero": quale territorio e quale popolo?*

Già l'indagine condotta fino ad ora riguardante la definizione del potere imperiale e l'analisi delle sue fonti di legittimità non poteva non coinvolgere anche questioni concernenti la dimensione territoriale dell'Impero. In merito alle peculiarità del potere imperiale, abbiamo visto, infatti, come questo, generatosi dal cuore istituzionale della *civitas* romana, continui a mutare, e in tal modo a rinnovarsi, grazie agli influssi provenienti dai territori incorporati. Uno dei suoi principi fondanti, quello che voleva una *Roma aeterna*, si spiega appunto con la capacità dell'Impero di estendere i suoi confini e di inglobare genti diverse sotto la stessa autorità politica (e più tardi religiosa), eliminando i rischi di disgregazione (cfr. Cacciari, *Digressioni* cit., pp. 21-42).

L'immagine creata dai teologi filoimperiali di un Impero universale, provvidenziale ai fini di diffusione del messaggio cristiano, sarà traghettata dalla Chiesa nella nuova Europa che si andrà a delineare dopo la caduta dell'Impero Romano d'occidente. Inoltre, come abbiamo già sostenuto, sarà appunto quest'ambizione all'universalità a distinguere e, contemporaneamente, a legittimare l'Impero rinnovato da Carlomagno. Il fatto che questo nuovo Impero finirà col rivendicare, nel corso dei secoli successivi, sempre di più la propria particolarità nazionale è indice, d'altra parte, del graduale riconoscimento dell'incapacità di ricostruire il dominio universale. Allo stesso tempo, la dimensione ecumenica sarà abbandonata dalla corte imperiale in favore di quella nazionale anche al fine di sottrarsi all'influenza del pontefice romano e

di affermare un'origine autonoma del proprio potere.

Quando il Sacro Romano Impero tenterà di costituirsi come Stato territoriale, sarà ormai vistoso il suo ritardo rispetto agli altri Stati nazionali d'Europa; per contro, questo processo era già in atto al suo interno: i territori del *Reich* si erano costituiti come Stati sovrani alla stregua degli altri Stati nazionali, impedendo, in tal modo, la trasformazione del *Reich* sia in uno Stato territoriale unitario, sia in una federazione. Prima che un governo imperiale riesca ad imporre il controllo su un territorio definito e ad esercitare una sovranità indivisa sui sudditi, si dovrà assistere all'autoscioglimento del Sacro Romano Impero, per attendere il suo ricomponimento sotto forma di una federazione sbilanciata in favore dell'egemone prussiano.

Indubbiamente, la fondazione del Secondo *Reich* non è estranea alle dinamiche del processo unificatorio tedesco, né la spinta espansionistica che caratterizzerà l'Impero guglielmino può essere distinta dalle tendenze colonialiste ricollegabili a questioni di prestigio fra le nazioni europee. Sarebbe difficile, perciò, rintracciare nella "missione civilizzatrice tedesca" una variante laicizzata della missione ecumenica imperiale.

Per quanto riguarda la definizione territoriale del Terzo *Reich*, il *Geschichtliche Grundbegriffe* non rivolge al problema particolare attenzione. Ricollegandoci alle conclusioni precedenti, possiamo comunque affermare che la questione va intesa non tanto evocando alla lettera la retorica nazista della costruzione di un ordine "mondiale", quanto piuttosto come l'ambizione di assumere la predominanza su grandi aree omogenee. La commistione di

imperialismo e di razzismo nazionalsocialista, infatti, sta alla base di quella "comunità pluralistica di popoli liberi", teorizzata da Carl Schmitt, entro la quale il "paese guida" avrebbe dettato agli altri i modi di partecipazione alla causa comune⁴.

Bibliografia:

Brunner (Otto) – Conze (Werner) – Koselleck (Reinhart) (a cura di), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Klett-Cotta, Stuttgart 1972-1997. La voce *Reich* fa parte del quinto volume pubblicato nel 1984, pp. 423-508;
 Bobbio (Norberto), *Studi hegeliani*, Torino, Einaudi, 1981;
 Bodin (Jean), *I sei libri dello Stato*, (a cura di) Margherita Isnardi Parente, Torino, Utet, 1964;
 Burdese (Alberto), *Le istituzioni romane*, in Luigi Firpo (a cura di), *Storia delle idee politiche economiche e sociali*, volume I, Torino, Utet, 1982, pp. 653-722;
 Cacciari (Massimo), *Digressioni su impero e tre Rome*, in Heidrun Friese, Antonio Negri, Peter Wagner (a cura di), *Europa politica. Ragioni di una necessità*, Roma, Manifestolibri, 2002, pp. 21-42;

Cicerone (Marco Tullio), *Sullo Stato. Libro secondo*, (a cura di) Federico D'Ippolito, Palermo, Sellerio, 1992;
 Colombo (Paolo), *Governo*, Bologna, Il Mulino, 2003;
 Delogu (Paolo), *Germani e Carolingi*, in Luigi Firpo (a cura di), *Storia delle idee politiche economiche e sociali*, volume III, pp. 3-54;
 Giovana (Mario), *I totalitarismi*, in Luigi Firpo (a cura di), *Storia delle idee politiche economiche e sociali*, volume VI, 249-328;
 Hegel (Georg Wilhelm Friedrich), *Scritti politici*, (a cura di) Claudio Cesa, Torino, Einaudi, 1974;
 Koselleck (Reinhart), *Vergangene Zukunft. Zur Semantik geschichtlicher Zeiten*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt a.M., 1979; tr. it. *Futuro passato. Per una semantica dei tempi storici*, Genova, Marietti, 1986;
 Marsilio di Padova, *Il difensore della pace*, (a cura di) Cesare Vasoli, Torino, Utet, 1975;
 Parente (Fausto), *Il pensiero cristiano delle origini*, in Luigi Firpo (a cura di), *Storia delle idee politiche economiche e sociali*, volume II, pp. 361-478;
 Preterossi (Geminello), *Autorità*, Bologna, Il Mulino, 2002.
 Schiera (Pierangelo), *La concezione amministrativa dello Stato in Germania*, in Luigi Firpo (a cura di), *Storia delle idee politiche economiche e sociali*, volume IV, pp. 363-442;
 Scuccimarra (Luca), *La Begriffsgeschichte e le sue radici intellettuali*, in «Storica», 10, 1998, pp. 7-99.

¹ Per una esposizione approfondita riguardo alla nozione di *Sattelzeit* rimandiamo al testo di Luca Scuccimarra, *La Begriffsgeschichte e le sue radici intellettuali*, in «Storica», 10, 1998, in particolare pp. 85-89. Inoltre, per la lettura complessiva del "tempo storico" in Koselleck, cfr. Reinhart Koselleck, *Vergangene Zukunft. Zur Semantik geschichtlicher*

cher Zeiten, Suhrkamp Verlag, Frankfurt a.M., 1979; trad. it. *Futuro passato. Per una semantica dei tempi storici*, Genova, Marietti, 1986.

² Cfr. ad esempio, in Geminello Preterossi, *Autorità*, Bologna, Il Mulino, 2002, segnatamente pp. 15-24. Riguardo ai legami fra l'*imperium* ed il potere pubblico cfr. in particolare Paolo Colom-

bo, *Governo*, Bologna, Il Mulino, 2003.

³ A riguardo cfr. anche Norberto Bobbio, *Studi hegeliani*, Torino, Einaudi, 1981, pp. 69-83.

⁴ Riguardo alla teoria delle "grandi aree omogenee" cfr. Mario Giovana, *I totalitarismi*, in Luigi Firpo (a cura di), *Storia delle idee politiche economiche e sociali*, volume VI, in particolare pp. 284-286.

Testi & pretesti



Il finale de *I Viceré*, Gaetano Mosca e la cosiddetta “Italia liberale”

GABRIELE LA ROSA

La parte finale del capolavoro di Federico De Roberto (1861-1927), *I Viceré*, pubblicato nel 1894, ma concepito ed iniziato nel 1891, consta di quattro grandi “sequenze”, se possiamo esprimerci con linguaggio cinematografico.

Nel capitolo IX della parte terza del fluviale romanzo troviamo infatti subito le mene elettorali di don Consalvo Uzeda, ottavo principe di Francalanza, per ottenere un seggio in Parlamento, dopo la sua esperienza di amministratore locale a Catania; poi il nobiluomo visita l'ex Convento dei Padri Benedettini in cui è stato educato e dove terrà il suo discorso programmatico agli elettori; segue appunto la interminabile e confusa – ma di esito trionfale – “orazione” elettorale, ed infine la celeberrima “confessione” che il principe fa alla vecchia zia Ferdinanda, mostrando in maniera inequivocabile ed inquietante il suo vero volto, che già in diversi altri passi dell'opera si era rivelato.

Tutto questo IX capitolo è estremamente interessante per il discorso che vogliamo

abbozzare in questa sede, coniugando giudiziosamente letteratura, storia costituzionale e storia del pensiero politico. Si farà perciò riferimento più volte alle altre tre “sequenze”, ma noi preferiamo prendere come punto di partenza di queste nostre considerazioni la seconda, che peraltro è anche la più breve e, solo apparentemente, la meno significativa delle quattro.

Il principe, curiosamente, decide di andare a controllare i preparativi e l'organizzazione del suo *meeting* elettorale, che si svolgerà nel secondo chiostro dell'ex convento benedettino di San Nicola, trasformato – dopo l'espropriazione dei beni ecclesiastici – in Palestra ginnastica: il luogo è stato apparentemente scelto per le sue dimensioni, data la prevista (ed effettiva) affluenza “oceanica” degli spettatori-elettori.

Si è detto che, curiosamente, Consalvo preferisce fare di persona ciò che potrebbe affidare ad uno dei tanti leali galoppini: ma Federico De Roberto ci avverte che il nobiluomo, «da cui veniva la scelta, aveva una

sua idea». Infatti, il principe ignora quegli aspetti organizzativi, che sarebbero stati lo scopo della sua visita prima del tempo, e si fa condurre da un vecchio custode, già al servizio dei monaci ed ora agli stipendi del nuovo Stato, a visitare l'enorme edificio, profondamente trasformato.

Oltre alla Palestra, infatti, l'ex convento ospita ora un Istituto Tecnico, la cui struttura degli ambienti ha modificato – non solo materialmente – l'antica distribuzione degli spazi, tra i quali le camere dei giovani rampolli delle più nobili famiglie. Non a caso, questo convento, insieme al palazzo dei principi di Francalanza, sono i due fuochi, l'asse portante di quel sistema di potere, di cui la famiglia di Consalvo faceva parte fino all'Unità.

Consalvo, già dall'epoca della "rivoluzione parlamentare" del 1876, ha dato la sua adesione alla Sinistra, ed ora, nel 1882, si prepara a scendere in campo a livello nazionale con un programma teoricamente "ultra-liberale", astutamente arricchito di una grande sensibilità per la giustizia sociale ed i problemi delle classi disagiate.

Ecco come l'autore descrive la reazione di questo candidato di fronte agli sconvolgimenti dell'ex edificio conventuale:

No, egli non poteva assuefarsi a quest'ideale democratico contro il quale protestavano la sua educazione e il suo stesso sangue. Lì, a San Nicola, forse più che a casa propria, egli era stato imbevuto di superbia signorile, era stato avvezzo a considerarsi d'una pasta diversa dalla comune [...].

A questo punto ci permettiamo di affiancare a questa citazione un'altra, tratta dalla "sequenza" finale, ossia la visita di Consalvo alla zia Ferdinanda:

E arrivando in casa della vecchia, in quella casa dov'era venuto tante volte bambino, a veder gli stemmi, a udire le storie dei Viceré, ad abbeverarsi d'albagia aristocratica, un muto sorriso gli spuntò sulle labbra. Se gli elettori avessero saputo?

A questi atteggiamenti intimi, molto più rivelatori delle stesse parole, vogliamo affiancare lo stato d'animo dell'altra parte, ossia di un membro di quelle classi umili, che il principe stava ingannando e delle quali si voleva servire come meri strumenti di legittimazione politica. Tornando alla visita di San Nicola, il vecchio custode, che «narrava le magnificenze del convento», ad un certo punto dice all'augusto ospite:

Qui stavano i novizi, tutti figli dei primi baroni. Bei tempi! Adesso ci vengono i figli dei ciabattini!

L'autore descrive la reazione del principe a queste parole:

Consalvo voleva rispondere: "Avete ragione..." ma il rumore di martellate che veniva dalla palestra gli rammentava la necessità di nascondere i propri sentimenti, di rappresentare la parte che s'era assunta.

Il fittizio principe di Francalanza, (che nel romanzo risulterà trionfalmente eletto, giova rammentarlo), benché creato dall'immaginazione del "verghiano" De Roberto, può agevolmente essere assunto come caso esemplare della scena politica di quel periodo storico che va sotto il nome di "Italia liberale". La figura di questo nobile siciliano, infatti, a nostro parere, non rappresenta l'eccezione, nata in una realtà marginale o comunque estranea al più vasto scenario italiano.

Già negli anni in cui nascevano *I Viceré* la Sicilia poteva apparire come "metafora" di quel Regno d'Italia fondato qualche

decennio prima. E non è soltanto la concezione naturalistica e "zolianiana" della letteratura che (almeno in certa parte – di sicuro la più valida – della sua opera) ha guidato Federico De Roberto a confermare questa nostra convinzione. La storia politica, sociale, economica ed istituzionale dell'Italia di quel tempo ci spinge a considerare Consalvo Uzeda il modello del protagonista, del "vincitore" in questo stadio di sviluppo della storia costituzionale italiana, da porre in contrapposizione ad un "vinto" (anche questo esemplare) nell'ambito della stessa vicenda politico-istituzionale.

In effetti, il "vinto" da contrapporre al principe esiste già nel romanzo *L'Imperio* (incompiuto e pubblicato postumo nel 1929), nel quale si narra la brillantissima carriera di Consalvo a Roma, dove il nobiluomo dai banchi di Montecitorio giungerà alle poltrone del governo, occupando quella degli Interni.

In questo romanzo compare appunto anche il personaggio di Federico Ranaldi, giornalista proveniente da una famiglia della piccola nobiltà siciliana, in dissesto finanziario. Ai fini di queste nostre considerazioni, però, questa figura non è adatta, perché presenta i caratteri di una autorappresentazione dell'autore troppo marcata, nonché lo scivolamento in un torbido tardo-romanticismo, sempre latente nell'opera del De Roberto. Ma le ragioni più profonde di questa esclusione sono di natura storica e sociale.

Il "vinto" che qui si sceglie è invece un uomo vissuto nella realtà, il palermitano Gaetano Mosca (1858-1941), che non ha bisogno di presentazioni, quale vero e proprio pilastro della "scuola italiana delle élites" e fondatore di una nuova disciplina accademica, come la Storia delle Dottrine



Federico De Roberto (1911)

politiche. Questo insigne studioso fu anche un ispiratore della scena politica italiana, che a nostro avviso può ben assumere il ruolo emblematico del "perdente" nello scontro politico con il trionfatore Consalvo di Francalanza e tutti i suoi (numerosi) simili.

Può forse suscitare qualche perplessità l'operazione che qui si vuol condurre, ponendo a confronto un personaggio immaginario ed una figura storicamente esistita. Riteniamo che lo spirito stesso di questi «Testi & pretesti» tra la letteratura e la storia consenta e giustifichi il metodo di chi scrive.

Inoltre, autorevoli interpreti dell'opera derobertiana assicurano che, guardando in trasparenza il Consalvo de *IViceré* e de *L'Imperio*, si può vedere la sagoma ben reale del catanese don Antonino Paternò-Castello, marchese di San Giuliano (1852-1914): sindaco, deputato, senatore, ambasciatore e ministro, figura chiave del periodo cosiddetto dell'Italia liberale. Il naturalista De

Roberto aveva dunque tra le sue muse ispiratrici le ben concrete cronache politiche...

Le ultime pagine de *I Viceré* e il confronto tra l'uomo politico nobile e ricco (vincitore) e l'uomo politico borghese e dotto (perdente) servono a discutere – e non certo a trarre conclusioni – su una questione, all'apparenza paradossale, che qui, ora, si pone sul tappeto: l'Italia liberale è veramente esistita, oppure è soltanto una *fable convenue*, un'etichetta che gli storici utilizzano per definire in qualche modo il sistema politico e costituzionale del Regno d'Italia dall'Unità all'avvento del Fascismo?

Ovviamente il problema implicherebbe una precisa definizione dei termini-concetto "liberalismo" e "liberale", questione da far tremar le vene e i polsi anche ai più agguerriti studiosi... In questa sede ci limitiamo a scegliere una strada più agevole, ma di una certa efficacia. Gaetano Mosca fu certamente un pensatore ed un uomo politico autenticamente liberale. L'analisi del suo duello (perduto) con i vari don Consalvo Uzeda può quindi gettare una luce, ovviamente solo parziale, sulla questione che si è posta circa il regime politico dell'Italia tra il 1861 ed il 1922.

In primo luogo ci sembra basilare ed ineludibile la questione del ceto sociale. Gaetano Mosca – per la sua figura ed il suo pensiero mi rifarò agli ampi ed approfonditi studi di Ettore A. Albertoni – non è un aristocratico: è il tipico borghese, le condizioni economiche della famiglia del quale gli permettono studi regolari, fino alla laurea in Giurisprudenza. E "borghese" è il suo pensiero, già nella fase giovanile: nel senso che il suo ceto sociale – piuttosto indefinito nei suoi caratteri, ma su questo si ritornerà – dovrebbe essere l'effettiva classe dirigente e politica dell'Italia. Sotto

questo punto di vista, crediamo si possa definire la posizione del Mosca autenticamente "liberale".

In altre parole, una classe nuova, emergente, vuole sostituire (di fatto e di diritto) la nobiltà dell'*Ancien régime*, limitare effettivamente il potere del Sovrano ed impedire o dosare l'accesso delle classi subalterne alle leve del comando, con "sbarramenti" di tipo teoricamente meritocratico (culturale e censitario). Accettando questa semplificazione degli elementi base del liberalismo e del pensiero del Mosca, ovviamente molto più articolati, abbiamo però un termine di confronto preciso nel "duello" tra lo stesso Mosca e Consalvo Uzeda. Pare però, a questo punto, di sentire la voce arrogante del secondo proclamare alla zia Ferdinanda:

il primo eletto col suffragio quasi universale non è né un popolano, né un borghese, né un democratico: sono io, perché mi chiamo principe di Francalanza. Il prestigio della nobiltà non è e non può essere spento.

Bisogna peraltro ammettere che, sulla questione della reale esistenza di sistemi politici del tutto liberali, se Atene (l'Italia) piange, Sparta (il resto d'Europa) non ride. Infatti, tenendo per acquisite molte delle fondamentali conclusioni dell'ormai classico *The Persistence of The Old Regime. Europe to the Great War* di Arno J. Mayer, ci si rende subito conto che, salvo la "rivoluzionaria" Francia (con l'eccezione del suffragio universale maschile, mantenuto perché non danneggiava il sistema politico ormai consolidato), la borghesia – "moschiana" o meno – non era effettivamente al potere da sola in nessun Paese europeo, ed in nessuno di questi Paesi esisteva un regime politico che potesse effettivamente defi-

nirsi schiettamente e completamente "liberale".

Circolavano, però, per il vecchio Continente i fantasmi (nel senso letterale di "vane apparenze") di quei valori borghesi, di cui prima lo zio di Consalvo, il duca d'Oragua, e poi Consalvo stesso (nonché moltissimi altri) si riempiono con dovizia la bocca. E non possiamo esimerci dal citare il fondamentale insegnamento impartito a Consalvo dal padre, che gli dice quando il duca d'Oragua viene eletto per la prima volta al Parlamento anni prima:

Vedi? Vedi quanto rispettano lo zio? Come tutto il paese è per lui?... Quando c'erano i Viceré, i nostri erano Viceré; adesso che abbiamo il Parlamento, lo zio è deputato!

Frase nella quale i termini "Viceré" e "deputato" sono evidentemente equivalenti, nel loro mero valore di carica che permette ad un membro del ceto dominante di entrare in stretto rapporto con la Monarchia e le sue strutture di potere; in questo senso si ha la curiosa (ma non troppo) impressione che per il padre di Consalvo la parola "Parlamento" sia un sinonimo di *Curia Regis*. Svanisce così quel mito d'ascendenza marxiana del "trionfo della borghesia" nel XIX secolo.

Aggiungiamo per completezza qualche precisazione sul Paese "liberale" *par excellence*, la Gran Bretagna. Sfolgiando le affascinanti pagine de *The Decline and Fall of the British Aristocracy* di David Cannadine, come non ricordare che ancora nell'ultimo ventennio del XIX secolo sia la Camera dei Comuni che quella dei Lords erano dominate dagli aristocratici grandi proprietari terrieri; e che i Primi ministri degli anni Ottanta e Novanta dello stesso secolo erano tutti proprietari terrieri blasonati e i

membri dei governi da loro presieduti erano regolarmente formati nella quasi totalità da nobili.

Tornando all'Italia, la borghesia che il Mosca vorrebbe al potere è la classe media; altra definizione piuttosto vaga, che negli scritti giovanili del Palermitano si può immaginare come una somma delle classi medie dei vari Stati confluiti nel Regno d'Italia. Ma di fronte a tale coacervo di gruppi sociali, teoricamente unificati dal livello culturale e dalla condivisione dei "valori" etico-politici liberali, si trova una ben diversa realtà, di cui Consalvo Uzeda è quasi la personificazione.

Quella borghesia che effettivamente accederà a sostanziosi miglioramenti di tipo economico e politico-sociale dopo l'Unità – un caso per tutti: il don Calogero Sedara del *Gattopardo* – condivide in realtà il disprezzo che il principe di Francalanza nutre nel suo intimo per quell'"ideale democratico" di cui deve fare sfoggio nei discorsi elettorali.

Sempre nel capitolo IX, ad un certo punto della campagna elettorale, Consalvo dice a se stesso:

Mi eleggano pel blasone e pei feudi, che m'importa? Purchè mi eleggano! [...] Il mio più grande titolo all'elezione è quello di principe!

Il "modello sociale" per coloro che vogliono entrare a far parte della classe politica e di quella dirigente è dunque nel 1882 – ed ancora lo sarà per lungo tempo, e non soltanto in Sicilia – il nobile possidente; e non certo il borghese che si distingue non per nascita e per censo, ma per cultura e "caratura" morale, come vorrebbe il Mosca.

È forse bene rammentare che nel 1889 la Corona creò la Consulta Araldica e che



Gaetano Mosca

nel 1896 dovette ordinare al Ministero dell'Interno di provvedere a far regolare per legge l'uso dei titoli nobiliari e il perseguimento giudiziario degli usurpatori. Gli abusi erano e rimasero tanti e tali in tutta Italia, che nel 1903 il ministro dell'Interno Giolitti ordinò ai prefetti di applicare con rigore la legge sui titoli nobiliari e di trascinare davanti ai tribunali la valanga dei trasgressori.

Ma la sconfitta del progetto politico-sociale del Mosca dipende da due aspetti, che sono in realtà le due facce di una stessa medaglia. Infatti, non solo la borghesia "alla Sedara" non possiede affatto una coscienza di classe in quanto tale: condivide perciò i valori dell'aristocrazia, nel contempo disprezzando ad esempio il sistema parlamentare francese, che avrebbe corrotto ed indebolito la giovane Nazione (e qui la memoria corre a certe convinzioni di

Francesco Crispi, condivise dal già citato marchese di San Giuliano).

D'altra parte, anche le classi medie su cui contava il Mosca per fondare un vero e sano liberalismo, più che una coscienza chiara di sé, avevano soltanto il timore tutto psicologico di finire confuse nelle fila delle classi economicamente subalterne, e l'aspirazione ben comprensibile, ma spesso frustrata, di entrare a far parte di quella "fascia borghese" superiore, che faceva a sua volta di tutto per imitare, per quanto possibile, i valori, il modello di vita e (spesso illegalmente) i titoli degli aristocratici.

Vorremmo aprire qui una breve parentesi, dato che si è utilizzata la figura di un personaggio del *Gattopardo*, ossia Calogero Sedara, per la connessione tra letteratura e storia che qui si sta delineando. Senza volersi minimamente addentrare nelle polemiche circa il grado di ispirazione che Giuseppe Tomasi di Lampedusa avrebbe tratto da *I Viceré* per concepire il proprio capolavoro, vogliamo affermare che, a nostro giudizio, la superiore qualità letteraria del *Gattopardo* sull'opera del De Roberto è incontestabile per le implicanze "metafisiche" del romanzo, che nel suo "precedente" o mancano, o comunque non attingono i livelli del ritratto del principe di Salina.

Peraltro, è incontestabile che anche nel *Gattopardo* esistano riferimenti alla decadenza del ceto nobiliare siciliano (ed italiano). Ma Giuseppe Tomasi scrisse il suo capolavoro negli anni Cinquanta; ed il declino inarrestabile della sua casta non riflette storicamente quello di un secolo prima, quando – come il Consalvo Uzeda del De Roberto ci rammenta – tale rovina non ci fu. Ciò che riverbera nel *Gattopardo* è piuttosto il riflesso del terremoto sociale

causato dalla legge stralcio sulla riforma agraria, approvata il 28 luglio 1950: dopo aver aspramente combattuto questo provvedimento, molti aristocratici (e latifondisti) siciliani preferirono vendere tutta la loro terra ed investire i capitali così raccolti in speculazioni edilizie in città come Agrigento e Cosenza. Questa definitiva rottura del legame tra il nobile ed il proprio feudo e la degradante trasformazione del ceto aristocratico in una classe ormai "imborghesita" di affaristi spiega l'atmosfera di "fine di tutto" che Giuseppe Tomasi sente incombente sui suoi pari e che ha deciso di ambientare invece un secolo prima.

Tornando al confronto tra lo pseudo-liberalismo di don Consalvo e il liberalismo, che abbiamo convenuto di definire "autentico" del Mosca, e rimanendo sempre sul piano politico-sociale, negli anni in cui è ambientato il finale de *I Viceré* il problema del malessere e della povertà di ampi strati della popolazione (e della preoccupante adesione a ideologie dichiaratamente anti-sistema) è indubbiamente all'ordine del giorno. Il principe-deputato ed il futuro docente universitario rispondono in maniera diversa alla questione posta sul tappeto, ed anche qui non potremo che, alla fine, prendere atto del ruolo di vincitore del primo e di vinto del secondo.

Nel discorso programmatico del principe di Francalanza, e nelle visite elettorali nel suo collegio, contenuti nel capitolo IX, il De Roberto ci rivela da una parte l'intima, spontanea ripugnanza del progressista "a parole" nei confronti di qualunque essere non appartenga al suo ceto; e dall'altra ci svela i trucchi, verbali e non, con i quali si assicurerà l'adesione anche di questi disprezzati elettori. Dopo aver conquistato con facilità «i nobili, i borghesi, i

facoltosi», durante ogni tappa dei suoi interminabili viaggi in lungo e in largo per il suo collegio,

Consalvo andava alla sede delle società popolari. Lì, in quelle piccole stanze con mobili sospetti, affollate da povera gente dalle mani callose, cominciava il suo tormento. Egli stringeva quelle mani, senza guanti; si mescolava a quegli umili, sedeva tra loro, accettava i rinfreschi che gli offrivano, e non un moto dei suoi muscoli rivelava lo spasimo che quelle vicinanze e quei contatti gli facevano soffrire. Istruito in precedenza, teneva lunghi discorsi sui bisogni del paese, sulla crisi dei vini o degli agrumi, sulla gravità delle imposte, e prometteva leggi intese a proteggere l'agricoltura, assicurava lenimenti di tasse, premi, agevolanze di ogni genere. La sua teoria era quella del progresso, "del progresso che mai non s'arresta [...].

Il risultato di questi sforzi era che

il solo fatto che don Consalvo Uzeda principe di Francalanza faceva loro una visita, disponeva quegli umili in favor suo.

La risposta di Giovanni Mosca, guidata da «quel sentimento di giustizia sociale» che dovrebbe regolare i rapporti tra i cittadini e tra questi ultimi e lo Stato, ipotizza un'alleanza tra quella classe media intellettuale, di cui sopra s'è accennato, e le forze sociali che vivono del loro «lavoro manuale». All'interno di questo inedito "blocco" politico-sociale costituito dai lavoratori della mente e del braccio, è forse superfluo dire che, in forza di quella concezione minoritaria del potere, la quale è uno dei pilastri del pensiero moschiano, il ruolo di guida, pur in questa prospettiva interclassista, sarebbe dovuto spettare alla "borghesia del sapere".

Siamo dunque sempre all'interno di una concezione ancora schiettamente liberale,

sia pur con forti aperture in campo sociale; ciò non toglie che la borghesia intellettuale, la vera portatrice dei valori liberali, sia il fulcro di quest'ipotizzata "rigenerazione" d'Italia, indirizzata chiaramente sia contro l'antica nobiltà redditiera e trasformista (alla Consalvo Uzeda), sia contro la borghesia incolta ed "immorale" dei compromessi, delle speculazioni e, tutto sommato, dell'autoannullamento volontario del proprio vero essere nei falsi titoli e nell'*ethos* aristocratico.

«Io sono socialista» dichiara con la consueta leggerezza, durante una delle sue peregrinazioni elettorali, Consalvo Uzeda: e qui sta una delle chiavi della sua vittoria. Giovanni Mosca, per convinzione e coerenza morale ed intellettuale, non poteva certo nemmeno pensare di fare una simile professione di fede: e qui sta una delle chiavi della sua sconfitta, e con lui, di tutto il sistema liberale "autentico", e non di semplice facciata. Il principe-deputato sa stregare i suoi elettori, impreparati a valutare l'esatto peso delle sue tante parole, come un incantatore di serpenti, che ha dalla sua parte il prestigio secolare della casta nobiliare, che affascina sia i borghesi non-moschiani (se ci è consentita questa formula), sia le classi del "lavoro fisico", che lo studioso palermitano vorrebbe alleate della borghesia "buona".

I due contraenti di questa alleanza, in realtà, non solo sono più teorici che reali, perché non esistono con una organicità ed una coscienza proprie, ma i loro "frammenti" sono anche succubi – né, dato il periodo storico, crediamo potesse essere altrimenti – di un sistema e di un costume politico che allunga la propria ombra ed influenza tranquillamente fino al XX secolo. Don Consalvo è già in sella, e ha l'abi-

lità di saperci restare; Giovanni Mosca crede che la classe di cui si sente orgoglioso membro (e guida teorico-politica) voglia veramente, come la borghesia francese, salire da sola su quella sella ancora saldamente occupata.

Ma in Italia non c'è stata né la fuga dei "nobili emigrati", né la caduta della Monarchia: e soprattutto manca la borghesia stessa che il Mosca vagheggia. Ciò che troneggia sull'orizzonte sociale che conta, e su quello politico, è la figura del principe di Francalanza (o il marchese di San Giuliano, *as you like*), che ha ben altri progetti per risolvere la questione delle classi economicamente disaggiate.

Durante il fluviale discorso programmatico al convento di San Nicola, Consalvo Uzeda così tuona:

un giorno non lontano, rivendicati i nostri naturali confini (*Applausi vivissimi*), riunita in un sol fascio la gente che parla la lingua di Dante (Scoppio di applausi), stabilite le nostre colonie in Africa e forse anche in Oceania (*Benissimo*), noi ricostituiremo l'Impero romano! (*Ovazione*).

Certo, vi sono in altri passi aperture sociali – vaghe ed indefinite; ma soprattutto troviamo la proposta di una "sana" emigrazione dell'esuberante popolazione italiana verso questo ipotetico impero coloniale. Tale progetto coincide con le idee di espansione socio-coloniale del già più volte citato Marchese di San Giuliano. Ma perché non aggiungere anche dell'altro? La politica estera aggressiva ed il mito della romanità, considerati tipici del Fascismo, non sono piuttosto un'eredità del regime precedente, di cui Mussolini e il suo partito hanno fatto tesoro?

Lo stesso titolo del romanzo, incompiuto, in cui si narra della sfolgorante carriera

romana di Consalvo Uzeda, *L'Imperio*, che potrebbe significare al giorno d'oggi "Il potere", possiede indubbiamente echi latineggianti e profascisti. Pur non volendo abusare della pazienza dello studioso, fatteremmo troppo ad immaginare l'anziano, ma sempre indomito, principe di Francalanza passare armi e bagagli nel Gabinetto Mussolini, e spingersi poi chissà dove...?

La parola chiave del successo dell'onorevole Uzeda (e della sconfitta storica dell'onorevole Mosca, deputato dal 1909 al 1913) è la parola "trasformismo", cioè sapere adattarsi fino ad un certo punto a talune mutate circostanze, per perpetuare il proprio "imperio". Spiega con lucidità il principe-onorevole alla vecchia e malata zia Ferdinanda, nella parte conclusiva di questo capitolo IX:

Vostra Eccellenza non può dolersi che uno del suo nome sia di nuovo tra i primi del paese... Forse le duole il mezzo col quale questo risultato s'è raggiunto... Creda che duole a me prima che a lei... Ma noi non scegliamo il tempo nel quale veniamo al mondo [...]. Un tempo la potenza della nostra famiglia veniva dai Re; ora viene dal popolo... la differenza è più di nome che di fatto [...]. E un uomo solo che tiene nelle proprie mani le redini del mondo e si considera investito d'un potere divino e d'ogni suo capriccio fa legge è più difficile da guadagnare e da serbar propizio che non il gregge umano, numeroso ma per natura servile... E poi, e poi il mutamento è più apparente che reale.

Consalvo, mentitore sopraffino, a proposito dell'"uomo solo", sa bene che colui che porta la corona in Italia conta molto di più di quanto le parole rivolte alla zia vorrebbero far intendere. Il ruolo della Corona, come l'illuminante saggio di Paolo Colombo *Il Re d'Italia* ha fatto ormai senza incertezze comprendere, dallo Statuto del

1848 all'8 settembre del 1943, non è mai stato secondario o rappresentativo: e Consalvo è sicuramente uno dei più convinti di questa verità.

Queste ultime osservazioni di Consalvo Uzeda ci permettono di passare al campo più strettamente politico-governativo del confronto tra vincitore e vinto. Anche il Mosca ebbe un ruolo nella vita travagliata degli Esecutivi italiani (fu sottosegretario nel Gabinetto Salandra dal 1914 al 1916), ma non è a questo episodio che vogliamo riferirci.

L'influenza del pensiero del Mosca è sicuramente rintracciabile nei due governi (1891-1892 e 1896-1898) guidati dal palermitano don Antonio Starabba, marchese di Rudini (1839-1908). Non è certo trascurabile che il liberalismo "borghese" di stampo moschiano abbia come proprio campione il membro di un'antica casata aristocratica: un altro, ennesimo paradosso di questa cosiddetta Italia liberale. Ma lasciando da canto questo aspetto, scopriamo agevolmente che la sconfitta che alla fine toccò al marchese e al suo consigliere politico fu dovuta a quel conservatorismo tipicamente liberale, che tendeva a limitare gli effetti dell'estensione del suffragio elettorale e che guardava con sospetto a certe forme politiche nuove, quali l'associazionismo popolare.

Consalvo Uzeda vuole "guadagnare" e "serbar propizio" a sé ed ai suoi il gregge umano, e si proclama persino "socialista", perché non è un liberale, ma un uomo dell'*Ancien régime* che vuole (e sa) navigare su qualsiasi acqua: «anche i Viceré d'un tempo dovevano propiziarsi la folla» ricorda alla zia Ferdinanda.

Il liberalismo ed i regimi liberali "puri" o come vagheggiati dal Mosca, con una bor-

ghesia dotta alla loro guida, avevano, all'epoca della stesura de *I Viceré*, già fatto il loro tempo; ed in Italia neppure si erano mai visti, se non di nome, vinti senza quasi colpo ferire da sistemi politici ibridi, trasformistici, legati al passato ma anche pronti a guardare al futuro, se questo si presentava sotto la forma di "gregge umano", non da istruire ed eventualmente da far entrare, all'occorrenza, nell'*élite*, ma da "guidare" con i metodi dei prefetti di Giolitti.

Non è difficile immaginare don Consalvo Uzeda, nel 1912, schierato con l'uomo politico piemontese sulla questione del suffragio universale maschile, mentre è ben nota la posizione contraria del Mosca. Certo questa è un'altra fuga in avanti in questo gioco intellettuale di «Testi & pretesti», come quella sul Fascismo, ma crediamo che renda viepiù chiaro il senso del confronto fin qui condotto, e il diradamento, a nostro modesto parere, dell'eterea nebbia della quale si sostanzia l'etichetta storica "Italia liberale".

Ci sia concessa, in chiusura, una contraddizione. Abbiamo detto più sopra che, per motivate ragioni storiche, è da evitare,

nella questione che qui è stata posta, qualsiasi riferimento al *Gattopardo*. Ma, per un'inclinazione che è più estetica e morale che politica, vorremmo derogare da quanto detto e porre, in chiusura, don Fabrizio Corbera principe di Salina di fronte a Consalvo Uzeda. La rassegnazione, il distacco e la superiore comprensione del mondo (e non solo di quello politico) che contraddistingue l'*alter ego* di don Giuseppe Tomasi principe di Lampedusa, nobile non solo di sangue, stridono in maniera intollerabile con l'animo effettivamente volgare del titolato del De Roberto, che sotto l'albagia aristocratica cela impulsi da autentico grassatore. Così viene descritto alla conclusione del suo lunghissimo discorso elettorale, e queste parole potrebbero valere come meritato epitaffio:

Consalvo non ne poteva più, sfiancato, rotto, esausto da una fatica da istrione: parlava da due ore, da due ore faceva ridere il pubblico come un brillante, lo commoveva come un attor tragico, si sgolava come un ciarlatano per vendere la sua pomata. E mentre la marcia [...] spronava l'entusiasmo del pubblico, nel gruppo degli studenti canzonatori domandavano: "Adesso che ha parlato, mi sapete ripetere che ha detto?"



Il prefetto Sensales

GIUSEPPE ASTUTO

Funzionario valente più dal lato politico e di polizia che da quello amministrativo, sebbene a questo non sia insufficiente. È calmo e prudente; ha ingegno ed è accorto. Fece molto bene ad Ascoli; e ritiensi che sia riuscito a Girgenti. Non conosco quel che ha fatto a Messina, da dove fu trasferito a Pisa. Ebbe detrattori accaniti. [...] Malgrado tutto è un buon prefetto, e sostiene la sua posizione con dignità e decoro. A mio avviso è adatto a qualunque prefettura di secondo ordine (CC, Ro, f. 225)*.

Sono le note aggiuntive sulla biografia del prefetto Giuseppe Sensales che Crispi, diventato ministro dell'Interno nell'ultimo gabinetto Depretis, ha ordinato al capo della prima divisione (Eugenio Cicognini) o al direttore dell'Amministrazione Civile (Napoleone Vazio). Con questo giudizio (non negativo, ma non particolarmente lusinghiero), la carriera del funzionario non dovrebbe subire grossi cambiamenti.

Il nuovo ministro dell'Interno, sicuramente, ha conosciuto il siciliano Sensales durante la Dittatura garibaldina e ricorda l'attività da lui svolta e come responsabile dell'ufficio di pubblica sicurezza nell'isola

e come capo della polizia con Rudinì e Lanza. Durante la prima esperienza governativa, ha ritrovato Sensales nell'amministrazione centrale, prefetto in congedo per motivi di salute, ma lo ha collocato in disponibilità (Regio decreto 24 gennaio 1878).

Ritornato al ministero dell'Interno nel 1887, Crispi prende atto delle note su Sensales e lo mantiene in servizio a Pisa dove si trova da un anno. Fra i due siciliani, questa volta, si stabilisce una perfetta intesa. Ottenuta la piena fiducia dal ministro dell'Interno, Sensales nel 1890 è trasferito nella difficile provincia di Ravenna. Vi resterà fino agli inizi di settembre del 1893, quando il re, che un anno prima lo ha nominato senatore, "ordina" a Giolitti di

* Abbreviazioni delle fonti archivistiche: ACS (Archivio centrale dello Stato); MI (Ministero dell'Interno); ASPA (Archivio provinciale di Stato, Palermo), GP (Gabinetto, prefettura), RP (Rapporti dei prefetti); Dir. Gen. AGP (Direzione generale degli affari generali e del personale); PFS (Personale fuori servizio), le buste 688 e 47; CC, Ro (Carte Crispi-Roma); CC, Dsp (Carte Crispi-Deputazione di storia patria Palermo).

designare il funzionario alla massima responsabilità di direttore generale della Pubblica Sicurezza.

La carriera e la vita di Sensales, nella calda estate di quell'anno, sarebbero completamente cambiate. Da funzionario di una provincia "periferica" questi passa ai vertici dell'amministrazione centrale, in un momento in cui il paese è investito dai disordini, soprattutto in Sicilia con le dimostrazioni dei Fasci, e il partito di Corte invoca provvedimenti speciali. Per quali ragioni il re e il ministro dell'Interno hanno individuato in Sensales la persona capace di ripristinare l'ordine pubblico?

Proverò a ricostruire la carriera del funzionario con un approccio prosopografico che, al pari delle indagini sull'organizzazione e sul funzionamento delle prefetture, può contribuire alla conoscenza dell'istituto prefettizio, ormai ritenuto una struttura portante del sistema politico-amministrativo postunitario.

Sensales nasce a Palermo il 19 settembre 1831. Compiuti gli studi liceali, giovanissimo (ha sedici anni) entra come volontario nell'amministrazione borbonica presso il ministero delle Finanze a Napoli. Dopo la rivoluzione del 1848, si mette a disposizione del governo provvisorio costituito a Palermo e ciò gli provocherà l'allontanamento dall'impiego al ritorno dei Borbone. Sarà riammesso in servizio nel 1852, in qualità di alunno della Sovrintendenza generale degli archivi di Palermo (nel 1857 diventa segretario di seconda classe), continuando a studiare letteratura, filosofia e scienze sociali.

Sbarcato Garibaldi in Sicilia, Sensales

si arruola nel corpo dei volontari, alle dipendenze del comandante militare della provincia di Palermo, ma, con la ricostituzione dei primi uffici pubblici, entra a far parte della Segreteria di Stato per la sicurezza pubblica e vi resta durante il governo luogotenenziale. Qui apprende gli strumenti del mestiere (si occupa del personale per le informazioni e della statistica) e incontra le persone giuste che lo aiuteranno nella carriera di funzionario della nuova amministrazione italiana (Gregorio Ugdulena, membro del governo dittatoriale, Giuseppe La Farina e Gregorio Caccia, appartenenti al Consiglio della Luogotenenza). Per un breve periodo, Sensales lavora nell'ufficio del Regio commissario delle province siciliane, istituito per l'attuazione dello stato d'assedio dopo la nuova spedizione garibaldina che si concluderà tragicamente ad Aspromonte. Diretto da tre generali (Eugenio Cugia, Enrico Cialdini e Alessandro di Monale), che ricoprono l'incarico di prefetto di Palermo e di comandante delle truppe in Sicilia, il commissariato ha il compito di attuare il disarmo e di sciogliere il corpo dei volontari.

Abolito il Commissariato, Sensales è collocato in disponibilità. Nell'ottobre del 1862 trasmette al ministero della Pubblica Istruzione la domanda per ottenere il posto di preside nell'Istituto tecnico di Palermo. Ricevuta una risposta negativa, nel marzo dell'anno successivo si rivolge al ministero dell'Interno con una lettera di presentazione di Gregorio Ugdulena, regionista e cavouriano, per essere assunto nell'amministrazione statale, «dove l'opera sua nel ramo della sicurezza pubblica, specialmente per ciò che riguarda la Sicilia, potrebbe tornare di qualche utilità e per non breve pratica e per conoscenza di luoghi e di per-

sone» (PFS). La richiesta, per il momento, non è accolta.

A sostenere la nomina di Sensales («siciliano suo amico»), qualche mese dopo, interviene Giuseppe Massari, l'autorevole esponente della Destra che mantiene stretti rapporti con La Farina e da poco ha consegnato la relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sul brigantaggio. Questa volta, la domanda, tanto autorevolmente accreditata, è accolta. Tra l'insegnamento (ha diretto il giornale «La Favilla» e curato parecchie pubblicazioni storiche e letterarie) e la carriera ministeriale ha dovuto scegliere, per necessità, la seconda. Sarà uno dei pochi siciliani trapiantati negli uffici centrali della capitale. Il 24 settembre 1863 Sensales è «temporaneamente» chiamato a prestar la sua opera presso il ministero; il 10 aprile 1864 è nominato «provvisoriamente» segretario capo di seconda classe nella carriera inferiore dell'amministrazione provinciale. Gli avanzamenti saranno rapidi: il 2 maggio 1864 entra di ruolo e il 19 gennaio 1865 diventa capo sezione. In base alla legge di riordino dell'amministrazione centrale, varata dal governo Ricasoli, Sensales ha raggiunto l'apice della carriera impiegatizia (i capisezioni del ministero sono equiparati ai sottoprefetti e ai consiglieri di prefettura).

Il passaggio alla carriera di funzionario (direttore di divisione) avverrà pure in tempi brevi. Nell'ottobre del 1866, intanto, a Sensales è affidato il primo incarico in periferia: è inviato in missione presso il Commissariato regio di Verona con il compito di redigere il rendiconto contabile delle province venete. Chiamato a dirigere la terza sezione dell'ottava divisione (le carceri) con Regio decreto 14 agosto 1867, con-

tinua, per la solerzia e per l'accortezza con cui ha svolto il precedente incarico, ad occuparsi della contabilità arretrata del ministero. «Fidando nella sua alacrità, — gli scrive il segretario generale — sono certo che ella non rifiuterà questo incarico che le sta prova di singolare fiducia da parte del governo, e che il governo saprà rimeritare» (PFS).

La fiducia del governo nel funzionario cresce. Agli inizi del 1869, Sensales è inviato a Livorno, per svolgere un'inchiesta amministrativa («una difficile e delicata missione») sull'organizzazione della pubblica sicurezza e sul servizio svolto da questa in occasione dell'aggressione del console austriaco in quella città. Non mancheranno le note elogiative del ministro a conclusione della missione:

Io debbo ora dichiararle che il modo pronto, sagace e prudente, col quale la S.V. Ill.ma l'ha compiuto, corrispose pienamente a quanto io mi aspettavo da Lei; ed ho potuto riconoscere che all'intelligente e solerte energia della S.V. si debbono in gran parte i felici risultati ottenuti sin d'ora e che, è a sperarsi, maggiori ancora si otterranno collo svolgimento del processo.
[PFS, MI a Sensales, Firenze, 4 giugno 1869]

Nel mese di ottobre dello stesso anno porta a compimento la sistemazione della contabilità arretrata, un «lavoro paziente e faticoso», che il ministro dell'Interno loda, esprimendo la speranza «di poter in una prossima occasione darle una più ampia testimonianza del modo in cui si apprezzano i servizi da Lei resi, proponendo a Sua Maestà una promozione nell'Ordine Mauriziano» (PFS). Dopo i risultati positivi e le note di merito, arriva il passaggio alla qualifica di funzionario: con Regio decreto 13 febbraio 1869 Sensales è nominato reggente capo divisione di seconda classe (dal

18 luglio 1870 sarà capo divisione). Gli uffici di capo di divisione rappresentano, nell'ambito di un'amministrazione che diventa sempre più complessa, i centri del «reël administratif».

Mentre cresce – ha scritto Randeraad – la distanza del capo politico dall'amministrazione degli affari correnti, diviene più determinante il lavoro quotidiano e di routine di chi materialmente dirige gli uffici, gestisce il corso delle pratiche, traduce ogni giorno la politica in amministrazione.

[Randeraad, *Gli alti funzionari*, p. 207].

Dopo qualche mese dall'immissione nel nuovo ruolo si verifica la svolta nella carriera del giovane Sensales (ha appena quarant'anni). Diventato ministro dell'Interno nel governo Menabrea, Antonio di Rudinì lo nomina capo della Polizia (21 novembre 1869). Soppressa l'apposita direzione con Regio decreto 23 aprile 1868, gli affari della Pubblica Sicurezza sono trattati da una divisione del ministero. Si tratta di un incarico molto importante, al quale il nuovo ministro chiama una persona di fiducia e per i legami personali e per la comune esperienza maturata in Sicilia.

L'amministrazione centrale di polizia versa in questi anni in una fase di transizione tra il vecchio e il nuovo Stato. La legge di Pubblica Sicurezza del 1865, nata sotto le spinte accentratrici adottate nei decenni postunitari, prevedeva un'organizzazione che dal "centro" (il ministero dell'Interno) si diramava verso tutte le direzioni della periferia fino ad investire le manifestazioni della vita individuale ed associata (la libertà di stampa e di domicilio, la sorveglianza speciale, il diritto di riunione, di associazione, di espressione del pensiero, di sciopero, le «misure di

prevenzione», il controllo sui mendicanti e sulle prostitute, l'ammonizione istituita contro gli oziosi e i vagabondi ed estesa ai sospetti e anticamera del carcere). Alla polizia, quindi, era affidato il compito di prevenire i reati che potevano minacciare o turbare la tranquillità e la pace pubblica, *conditio sine qua non* per assicurare ai cittadini l'esercizio legittimo dei loro diritti. Con le *Istruzioni pei funzionari di pubblica sicurezza* del 4 aprile 1867, emanate da Ricasoli, si era compiuto un primo assestamento nell'organizzazione del servizio con la distinzione tra compiti della polizia politica (destinata a tutelare la sicurezza dello Stato) e quelli della polizia ordinaria (volta ad assicurare la sicurezza dei cittadini).

Rievocando quegli anni della sua formazione, il funzionario siciliano si soffermerà sull'importanza della polizia in un governo libero, sui benefici che rende ai cittadini e sulla nobiltà del mandato:

La polizia ha una vasta letteratura, e non v'è penuria di scrittori, italiani e stranieri, che inchinano gli alti e nobili obiettivi, cui deve intendere la pubblica sicurezza in uno Stato retto da libere istituzioni. Ma il compito non è facile. Convien opporre una diga alla corrente di antipatie e di sospetti, che impedisce di far penetrare nelle popolazioni il concetto dell'autorità sociale, e il sentimento della giustizia e della legge rappresentate dall'ufficio di pubblica sicurezza.

[Sensales, *L'anagrafe di polizia*, p. 235]

E poi ancora:

Il più grande beneficio della civiltà è riposto nel potere ogni dove i cittadini riposare tranquilli nel sentimento generale della sollecitudine della autorità per la tutela della loro proprietà e delle loro persone; onde riteneva non utile, ma necessario ed umano lo affiatarsi dei liberi cittadini coll'autorità di pubblica sicurezza.

[*Ibidem*, p. 237]

I funzionari della generazione di Sensales, che sentono l'orgoglio di appartenere alla polizia e di contribuire alla costruzione del nuovo Stato, avvertono l'esigenza di coniugare il concetto dell'autorità con quello della legge e della libertà. Ma negli anni successivi all'unificazione i due principi più volte entrano in conflitto e prevale ora l'uno o l'altro, secondo gli indirizzi di governo. Predomina, anzi, il momento dell'ordine e della repressione, che si manifesta con le perquisizioni delle associazioni, anche di quelle di mutuo soccorso, con i sequestri di documenti e con l'arresto di quanti possano attentare all'unità dell'Italia appena raggiunta.

Per il perseguimento di questi obiettivi si guarda all'esperienza della Francia (la legislazione, gli studi e i modelli organizzativi), paese esemplare per la sua capacità di attuare riforme salutari nel campo della sicurezza pubblica.

Da un secolo – scriverà Sensales – la prefettura di Parigi assiste a tutte le vicende ora prospere ora avverse che hanno agitato quel grande paese. Lodata oggi con entusiasmi appassionati, vituperata domani con odi implacabili, essa persiste, ed afferma il contrasto che offre la Francia tra l'incostanza degli ordini politici e la tenace stabilità negli amministrativi. [...] Non v'è caso che all'avvicinarsi di persona qualsiasi alla prefettura di Parigi non si inizi un fascicolo particolare; è una partita che si accende; è un nuovo lavoro per la polizia segreta. [...] La Francia è benemerita della società e della scienza per iniziativa di riforme e di progressi che si attengono a sicurezza pubblica. La prima a dare esempio e impulso alla pubblicazione di una statistica penale in forma completa e metodica fu la Francia, che sin dal 1825 ne imprese la serie annuale, che andò sempre migliorando, e non interruppe mai. Va dovuta alla Francia la istituzione del casellario giudiziale, sì che il nostro governo quando nel 1865 lo estese a tutte le province del Regno volle attestare la riconoscenza all'illustre giurecon-

sulto Bonneville de Marsangy con una distinzione nell'ordine equestre mauriziano.

[*Ibidem*, p. 243]

Sostenitore di sostanziali riforme nell'amministrazione della pubblica sicurezza, Sensales è in piena sintonia con i suoi diretti superiori al ministero dell'Interno nel combattere e il «sovversivismo politico», che può compromettere l'unità dell'Italia, e il «sovversivismo dei malfattori», non meno pericoloso degli altri perché disgrega la famiglia e distrugge la proprietà. Negli anni in cui è capo della Polizia il problema dell'ordine è emergente e incombente. Con un'ottica mutuata dalle esperienze e dal pensiero d'oltralpe, Sensales affina il metodo di lavoro contro i "sovversivi" e le "classi pericolose", che devono essere sempre tenuti sotto controllo per prevenire e reprimere. Non dismetterà queste sue convinzioni, e per tutta la vita.

Con la formazione del Ministero Minghetti, che comporta l'avvicendamento negli uffici centrali, Sensales è nominato prefetto di terza classe (Regio decreto 27 novembre 1873). Il tirocinio nelle prefetture rappresenta per i funzionari del ministero dell'Interno un avanzamento nella carriera e una fase indispensabile per conseguire i massimi incarichi di responsabilità nell'apparato statale. Per l'esperienza maturata e per le attitudini dimostrate, Sensales viene inviato a Catanzaro, dove la tutela dell'ordine pubblico era un problema dirompente e urgente da qualche anno.

In Calabria il periodo successivo all'unificazione era stato profondamente turbato dal grande brigantaggio, fenomeno politico strettamente connesso alla condizione contadina di talune aree della regione e al problema demaniale. Pur avendo cono-

sciuto molti reati rurali, furti e abigeati, la provincia di Catanzaro non era stata compresa, con le province di Napoli e Teramo, nella dichiarazione di «stato di brigantaggio» dettato dalla legge Pica del 1863.

Tuttavia, in quell'area e in altre zone calabresi il problema della terra, legato alle controversie demaniali, era presente ed acuto, coinvolgendo le comunità sulle questioni delle quotizzazioni e delle usurpazioni. Questo nodo irrisolto (solo nel 1876 si sarebbe verificata una svolta con la legittimazione delle terre usurpate e il trasferimento ai comuni di parte delle terre contestate) caratterizzò la lotta politica e i contrasti sociali, alimentando la reviviscenza brigantesca che divenne un fenomeno endemico. Malgrado catture e condanne di briganti e presunti fiancheggiatori, i cosiddetti «manutengoli», le bande si riproducevano periodicamente. Il punto più critico si era verificato non nel periodo precedente la legge Pica, ma in quello successivo. Qualificandosi come un vero e proprio brigantaggio senza il connotato "reazionario", costituiva motivo di più vivo allarme politico-sociale.

Fra le richieste delle classi dirigenti locali e dei settori proprietari, che si erano spostati su posizioni unitarie, non era secondaria quella di una definitiva sconfitta del brigantaggio da parte di un potere più solido e più interessato alla sicurezza pubblica. Di fronte alla recrudescenza del brigantaggio, che si manifestava con i fenomeni tipici (omicidi, sequestri di persona, grassazioni, estorsioni e furti), i proprietari del Catanzarese con i loro rappresentanti negli enti locali si erano posti a disposizione delle autorità e della prefettura per assicurare l'ordine pubblico. La repressione era stata dura e la polemica sollevata

dai provvedimenti era arrivata anche in parlamento. I metodi adottati non avevano risolto la questione, anzi avevano contribuito ad infoltire di nuovi adepti le bande già operanti. Al momento dell'insediamento di Sensales a Catanzaro, nella provincia calabrese operano ancora numerose bande (D'Urso, *I direttori generali* cit., pp. 47-48).

Tuttavia, l'emergenza dell'ordine pubblico riguarda anche altre parti dell'Italia. Nella primavera del 1874 esplodono in molte città d'Italia i tumulti annonari che sfociano nei saccheggi di forni e di depositi di grano. In contemporanea con il fermento sociale, ritorna all'ordine del giorno la questione delle «tristi condizioni» della sicurezza pubblica nelle regioni meridionali, e in particolare in Sicilia.

Dopo le elezioni politiche del 1874, il presidente del Consiglio, Minghetti, presenta un progetto di legge contenente provvedimenti straordinari per la pubblica sicurezza da applicare nelle zone dove esistono «associazioni di briganti, malandriani, accoltellatori, camorristi, maffiosi ed altre» che abbiano lo scopo di offendere le persone e le proprietà. Le proposte del governo mirano a colmare le lacune della legge 6 luglio 1871, ritenuta insufficiente per combattere i mali eccezionali che sfuggono ai mezzi ordinari di prevenzione e repressione. Per queste ragioni le nuove disposizioni prevedono la facoltà ai prefetti di provvedere all'arresto preventivo di tutte le persone «sospette» di far parte delle associazioni indicate, di procedere alle perquisizioni domiciliari quando si abbia fondato motivo di trovare persone, armi e oggetti attinenti alle stesse associazioni e di inviare le persone sospette a domicilio coatto. Si tratta di provvedimen-

ti duri che in alcuni articoli sono in palese contrasto con i principi dello Statuto. Il disegno di legge, che incontra una forte opposizione da parte della Sinistra, sarà approvato con modifiche e dopo una lunga discussione negli Uffici della Camera e in aula. Con lo zelo che lo contraddistingue, Sensales, però, applicherà le norme prima del definitivo varo.

A Catanzaro – scriverà l'estensore delle note aggiuntive sulla sua biografia – non fu fortunato quando affermò d'aver già posto in esecuzione certe misure eccezionali di polizia che non erano ancora state approvate dal parlamento.

[CC, Ro, f. 225]

Con l'avvento della Sinistra, dopo due anni di permanenza in Calabria, la carriera di Sensales è destinata a subire una battuta d'arresto. *L'idem sentire* tra politici e alti burocrati comporta la loro sostituzione contestuale. A teorizzarla è stato Crispi ne *I doveri del Gabinetto del 25 marzo*, in coincidenza con la "rivoluzione parlamentare", ma a realizzarla è Nicotera, ministro dell'Interno, che colloca a riposo molti prefetti legati alla Destra e immette in carriera nuovi funzionari. Si tratta di una prassi già esistente al momento della formazione dei governi, ma la novità sta nelle eccezionali dimensioni della manovra (47 prefetture su 60 mutano titolare). Agli inizi del 1876 Sensales è ammalato (pneumonite intercostale e polmonite con complicazioni epatiche). Non riprenderà servizio perché il 19 aprile 1876 Nicotera lo colloca in aspettativa per motivi di salute.

Ultimato il periodo dell'aspettativa, Sensales potrebbe rientrare nell'amministrazione attiva, ma non fa alcuna pressione sul ministero. Sa, con molta probabilità, che la richiesta non sarebbe accolta da

Crispi, ministro dell'Interno agli inizi del 1878 nel secondo e breve Ministero Depretis, il quale conosce il conterraneo, la sua attività svolta in Sicilia e i metodi impiegati nella gestione dell'ordine pubblico e come capo della Polizia e come prefetto di Catanzaro. Le caratteristiche del funzionario non rispondono, per il momento, all'indirizzo politico del ministro. Fra i pochi decreti che riguardano il personale, Crispi prepara e firma quello che colloca in disponibilità Giuseppe Sensales. Si tratta di un provvedimento pesante e traumatico, ma rispetto alla dispensa dal servizio il collocamento in disponibilità consente il mantenimento di metà dello stipendio.

Nell'attesa di poter riacquistare la fiducia del governo, così il funzionario ringrazia il ministro con la lettera inviata da Napoli il 14 marzo 1878:

Avrei desiderato presentarle di persona, insieme alla riconferma di mia devozione, i sentimenti della mia sincera riconoscenza pei segni di fiducia e i benevoli riguardi da Lei di recente usati. Ma, per non frapporre maggior indugio, mi permetto di rivolgerle in iscritto, confidando che Ella vorrà accogliere le espressioni di un animo che non ha saputo mai mentire, né adulare.

[CC, Dspp, b. 160].

Si apre un lungo periodo di riposo che Sensales trascorre tra Parigi e Londra per curare la salute (è affetto da reumatismi a un orecchio): studia l'organizzazione della polizia in quei paesi e arrotonda lo stipendio dando lezioni private. Alla vigilia della fine della disponibilità che comporta la decadenza dall'amministrazione (il periodo previsto, in base alla legge 11 ottobre 1863 n. 1500, è di due anni), il capo divisione del personale, Napoleone Vazio, predispone lo stato riassuntivo del servizio e lo rimette al ministro dell'Interno:

Per l'art. 1° della legge 14 aprile 1864 il comm. Sensales – così scrive al ministro dell'Interno l'8 gennaio 1880 – potrebbe essere collocato a riposo per aver raggiunto un servizio utile di anni ventisei, mesi otto e giorni quattordici, liquidando una pensione di lire 4.499 circa. Siccome però quel funzionario trovasi ancora in buona età e nella condizione di prestare un lavoro utile, così il riferente, nell'espone quanto sopra, starà in attesa degli ordini che all'E.V. piacerà di impartire.

[PFS]

Gli ordini saranno di riammissione in servizio (Regio decreto 15 febbraio 1880). A favore di Sensales sono arrivate le raccomandazioni giuste di Gregorio Caccia, presidente della Corte dei Conti e senatore, che ha chiesto al ministro dell'Interno anche la promozione del prefetto dalla terza alla seconda classe. Depretis, che non può accogliere la seconda richiesta («Poiché il criterio onde son determinati gli avanzamenti nel personale dei prefetti è unicamente quello del merito, Ella comprenderà che tale promozione pel Sensales era intempestiva. L'assicuro che sarà fatta giustizia») lo invia ad Ascoli Piceno.

Come l'araba fenice, Sensales risorge dalle ceneri. È soddisfatto per la piega assunta dalla carriera, ma ormai sarà attento a seguire gli orientamenti e «le istruzioni del governo» (PFS, Depretis a Sensales, Roma, 3 marzo 1880). Conosciuto come un funzionario di combattimento, ha ottenuto, per le condizioni normali in cui versa la provincia, una sede transitoria. Dopo il lungo periodo d'inattività, avverte soltanto l'esigenza di corrispondere alla fiducia che il Ministero gli ha accordato.

Assumo oggi – si legge nella lettera inviata alle autorità locali l'11 marzo 1880 – l'ufficio che al governo del re è piaciuto di affidarmi, e nel darne comunicazione alle S.V. non credo opportuno di aggiungere dichiarazioni di intenti o di promesse. Nelle condizioni dei tempi nostri e delle istituzioni che ci reggono, gli ufficiali preposti alla pubblica cosa riscuotono tanta autorità per quanto vale l'opera loro.

[PFS]

Proprio per i meriti acquisiti nella gestione della provincia, qualche mese dopo, è promosso prefetto di seconda classe (Regio decreto 30 agosto 1880) e poi è inviato in Sicilia, nonostante le pressioni delle autorità locali al ministero per mantenere ad Ascoli l'alto funzionario «che tanto zelo ed energia spiega nella tutela dei pubblici interessi» (PFS). Chiamato a svolgere un difficile compito nella provincia di Agrigento, dove le condizioni dell'ordine pubblico, agli inizi del 1881, si sono aggravate per la persistenza e per la recrudescenza del malandrinnaggio e del brigantaggio, Sensales ritorna nell'isola dopo venti anni.

Ad indicarlo è stato il segretario generale all'Interno, Francesco Lovito, su segnalazione del capo della Polizia, Giovanni Bolis, scegliendo un prefetto che conosce la Sicilia e che sa gestire con durezza e con disinvoltura la pubblica sicurezza, dopo il fallimento del prefetto Giorgio Tamajo, «ligio ai dettami della legge».

Le difficoltà che travagliano le condizioni di questa provincia – così Sensales si rivolge alle autorità locali al momento dell'insediamento – non mi sono ignote; ma non sarà malagevole di provvedere ai rimedi, se [...] mireremo tutti a non nascondere i difetti ma a correggerli, non a palliare i mali ma a farli cessare. La prosperità, voi ben lo sapete, è opera di propositi forti e tenaci; è premio alla virtù di lunghi sacrifici e sagaci

Astuto

ardimenti. A me sarà vanto partecipare all'opera vostra con ogni sforzo dell'animo, e come figlio dell'isola, e come rappresentante del governo del re.
[PFS]

La provincia di Agrigento è funestata da reati di ogni sorta. Furti, omicidi, ricatti, abigeati, scomparsa di individui sono all'ordine del giorno. Gli autori, tranne casi eccezionali, rimangono ignoti e in ogni avvenimento rimane il mistero. Con il contributo dei collaboratori, soprattutto della polizia, il nuovo prefetto consegue subito dei risultati positivi: scemano i crimini commessi, alcune bande sono sgominate e molti briganti arrestati. Cresce la fiducia e il rispetto nella giustizia, mentre la stampa siciliana e continentale loda le istituzioni e specialmente l'operato del prefetto. Tuttavia, nelle operazioni contro la criminalità, Sensales non si attiene scrupolosamente alle leggi e tollera gli atti «illegali e arbitrari» compiuti dai funzionari della PS.

Quando i metodi d'indagine (la tortura) impiegati dalla polizia emergeranno al processo Tulumello che si tiene presso la Corte d'Assise di Catania, ha inizio una campagna di stampa contro il prefetto. Per difendersi dalle accuse il prefetto ricorre alle deliberazioni dei Consigli comunali che lodano il suo operato – e a questi strumenti ricorrerà spesso durante la sua carriera:

Vergogna! – scrive un quotidiano siciliano – Un prefetto che ricorre a mezzi tanto meschini per rattoppare qualche buco fatto alla vernice che nasconde le sue sozzure, e trae profitto dell'abbassamento morale in cui sono caduti i comuni che ne dipendono; sotto un governo più onesto, più dignitoso e meno retrogrado, meriterebbe essere mandato a spasso e sottoposto a sorveglianza speciale. Ma Sensales fa molto bene gli interessi di La Porta, di Depretis, dei trasformisti tutti. Oh! Il ministero lo lascerà ancora a

respirare l'aria balsamica degli *squaeres*, che sorgono a Girgenti sotto le finestre del palazzo prefettizio
[PFS, «Le feste di Nerone», Palermo, 26 ottobre 1884].

Resterà ancora ad Agrigento per le ragioni indicate dalla stampa. Con l'avvento della Sinistra, e poi più marcatamente con l'affermazione del trasformismo, si è verificata un'attenuazione dei controlli prefettizi a vantaggio degli interessi periferici e delle *élites* locali. Quest'indirizzo ha assunto connotati più marcati e patologici nell'isola con la nomina a segretario generale del ministero dell'Interno del siciliano Giovanni Battista Morana, il quale cura, per conto di Depretis, gli interessi del Ministero. Fin dalle elezioni del 1882, Sensales ha contribuito alla vittoria del deputato filoministeriale Vincenzo La Porta e ha mantenuto nelle amministrazioni locali quei sindaci che erano stati sostenitori dell'indirizzo governativo.

Alla fine del 1884, però, arrivano al ministero i giornali con le accuse di favoritismo praticato dal prefetto: Sensales ha affidato l'amministrazione del «Monte Frumentario» del comune di Cattolica Eraclea a un nipote. Dalle delibere fornite dalla Deputazione provinciale emerge la fondatezza delle accuse e il prefetto deve ricorrere precipitosamente ai ripari, versando all'ente morale le somme percepite dal nipote. L'incidente non blocca la carriera di Sensales. Morana, che gestisce il personale prefettizio dell'isola, lo invia a Messina, ufficialmente su richiesta del funzionario che vorrebbe «una migliore destinazione». Vi resterà pochi mesi. Nella città peloritana non esistono né bande, né briganti, né "sovversivi", ma un forte raggruppamento crispino che riesce ad eleggere qua-

si tutti i deputati della provincia, schierati su posizioni antigovernative. Sensales, con molta probabilità, trova forti ostacoli per accontentare il potente segretario dell'Interno, che vorrebbe un allineamento filo-ministeriale della deputazione locale, e così, dopo pochi mesi, accetta la proposta di andare in una provincia nella quale può mettere a frutto la sua *performance*. Deve lasciare, per la seconda volta, l'isola, con destinazione Pisa: dalla terra dei "mantengoli" a quella dei "sovversivi", dove l'emergenza non è rappresentata dalle bande, ma dalla presenza di un forte nucleo di anarchici e socialisti.

A partire dagli anni Settanta, la penetrazione dell'Associazione internazionale dei lavoratori aveva incontrato in Toscana (Firenze e Pisa) maggiore fortuna per adesioni, diffusione ed efficacia operativa. Era un nuovo protagonista che, attraverso un percorso accidentato e contrastato, avrebbe avuto un ruolo di rilievo nella vita politica, pur restando un fatto nettamente minoritario e difficilmente quantificabile, considerata l'abitudine degli internazionalisti a mimetizzarsi all'interno delle associazioni repubblicane e democratiche. Dai metodi insurrezionali degli anarchici e dal tronco democratico-repubblicano si erano staccati, negli anni Ottanta, alcuni gruppi di socialisti che si richiamavano alle posizioni di Andrea Costa e al neonato Partito operaio italiano. Erano gruppi ristretti, ma la loro esistenza appariva al mondo liberale come entità paurosa e inintelligibile.

I moderati, peraltro, dopo il trasferimento della capitale da Firenze e la caduta della Destra, erano stati sottoposti a prove impegnative che avevano accresciuto il loro infiacchimento e inasprito le divisioni interne. Scomparso Ricasoli, che era stata

la loro guida morale e politica, questo raggruppamento era diventato un coacervo di forze non sempre amalgamabili e di interessi locali via via più restii a sacrificare qualcosa all'interesse superiore. I moderati toscani avevano contribuito alla caduta della Destra, perdendo così la posizione di privilegio nella definizione della politica nazionale. Erano stati poi coinvolti da Depretis nella maggioranza attraverso l'operazione della cosiddetta «trasformazione dei partiti» o «trasformismo», senza ottenere contropartite ministeriali. Sul piano locale avevano dovuto subire in misura notevole la pressione politica degli ambienti clericali, dai quali dipendevano ormai le loro fortune elettorali sia a livello politico sia amministrativo. Anzi, si erano attuate numerose intese, istituzionalizzate o no dalla Chiesa, tra liberali e clericali per la gestione delle amministrazioni locali.

Al prefetto Bresciamorra e al suo «rapporto» (15 febbraio 1885), compilato prima di lasciare Pisa, facciamo ricorso per un bilancio sulle condizioni politico-amministrative della provincia:

Il progressista ed il moderato tengono il campo e spesso si accapigliano per cose futili e sono divisi in principi nei quali sarebbe necessaria la loro unione. Il repubblicano ha poca vitalità, l'anarchico dopo qualche misura repressiva si è ritirato nell'ombra. Il clericale continua a lavorare per avere a sé la maggior parte dei Consigli comunali e nelle scuole [RP, b. 18].

Insediatosi nella nuova sede, Sensales segue la linea del suo predecessore, contribuendo al rafforzamento dei clerico-moderati, che sostengono i governi «trasformati» di Depretis, e combattendo anarchici e socialisti. A confermarlo è la relazione anonima spedita a Crispi, appena divenuto

Astuto

ministro dell'Interno nell'ultimo gabinetto Depretis:

Inviato a Pisa sui primi del 1886 – scrive l'estensore – col preciso mandato di combattere i deputati di Sinistra, [Sensales] credé necessario [...] di stringere saldi legami col partito clericale in tutta la provincia.

Per raggiungere questo scopo il prefetto ha distribuito sussidi ad asili e a scuole professionali, ha autorizzato «processioni religiose» e nominato «sindaci clericali», stabilendo uno stretto legame con i parroci e preparando così il terreno per le elezioni del 1886 dalle quali sono usciti vittoriosi i candidati «ministeriali». Anche la gestione dell'ordine pubblico è duramente condannata:

il sig. prefetto distoglie continuamente il personale di pubblica sicurezza dal suo servizio ordinario, costringendolo a stare negli uffici ed in gran parte impiegandolo in servizi politici assolutamente fantastici.
[CC, Ro, f. 591, s.d.]

Le accuse non sortiranno alcun effetto. È probabile, anzi, che la condotta del Sensales, descritta nella relazione anonima, sia apprezzata dal nuovo ministro dell'Interno.

Le questioni dell'ordine pubblico e del riordino della polizia occupano un posto prioritario nel programma dello statista siciliano. Fin dalla circolare ai prefetti del 30 ottobre 1887, che detta istruzioni sulla compilazione di registri anagrafico-statistici presso le sedi di questura, si delinea il progetto per la creazione della polizia preventiva. Con Regio decreto del 1888 è istituito il corpo degli agenti ausiliari per il servizio investigativo. Il servizio anagrafico diventerà poi parte integrante dell'organizzazione della polizia con la legge sulla PS,

approvata dal Parlamento il 30 giugno 1889 e con il relativo regolamento dell'8 novembre dello stesso anno.

In anticipo sulla normativa crispiana, Sensales così spiega nel rapporto del 12 ottobre 1887 i provvedimenti sull'ordine pubblico adottati nella provincia di Pisa:

Rimane adesso a parlare della polizia preventiva per dimostrare che nulla è stato omissso o trascurato, onde ottenere un miglioramento nelle condizioni di pubblica sicurezza. Sono stati costantemente vigilati, anche col concorso di confidenti, i luoghi pubblici, le persone sospette, gli ammoniti e i sorvegliati, le quali vigilanze hanno offerto i risultati che ho descritto
[RP, b. 17]

Ricevuto il rapporto, il ministro dell'Interno esprime pieno soddisfacimento per lo zelo con cui il funzionario «corrisponde all'adempimento del proprio dovere» (RP, b. 17, Roma, 10 novembre 1887). V'è ormai una piena consonanza di vedute tra i due siciliani sulla gestione dell'ordine pubblico.

È noto che Crispi si propone di creare un clima nuovo nell'ambiente prefettizio. Nel corso del 1887, ha fatto approvare una nuova legge sul collocamento in aspettativa o a riposo dei prefetti e ha ammesso la possibilità di designare alla carica prefettizia i deputati. Presentata con intenti garantisti (assicurare un trattamento speciale per l'assegno di aspettativa e valutare, in modo vantaggioso per la pensione, il servizio prestato) e con l'intento di sanare il diverso trattamento giuridico tra deputati e senatori (solo questi ultimi fino ad allora potevano essere nominati funzionari dello Stato), la normativa accentua la politicizzazione delle nomine prefettizie.

L'intento principale è quello di esercitare un maggiore controllo del potere cen-

trale sui prefetti. Non a caso si riconosce che, in presenza di particolari condizioni e nei grandi centri dove le agitazioni politiche e le condizioni economiche hanno una peculiare importanza, il ministro dell'Interno deve essere libero di scegliere dei prefetti in possesso delle capacità politiche e delle competenze professionali che sono richieste dalle responsabilità governative. Il provvedimento sulla carriera dei prefetti s'inserisce nella strategia crispina che deve portare alla costituzione di un governo "forte" e al controllo centralistico delle istituzioni periferiche.

Lo statista siciliano, infatti, s'impegnerà in prima persona nella scelta degli alti funzionari da inviare nelle prefetture. Si tratta, però, di un'operazione non semplice. Il ministro dell'Interno, che ha accentuato il ruolo "politico" dei prefetti e pretende da questi funzionari doti non comuni di "mediazione" e stretta collaborazione col ministero, si trova un personale formato nei decenni precedenti e abituato alla prassi trasformista. Molti prefetti si adatteranno rapidamente al nuovo assetto politico e ai nuovi compiti che le riforme dei mesi successivi attribuiranno all'amministrazione periferica.

Sensales è fra questi. Non ha inviato al ministero le relazioni prefettizie da Girgenti, da Messina e, fino a quel momento, neanche da Pisa. Con Crispi a Palazzo Brascchi arriva la prima per dimostrare il suo pieno allineamento alla politica del nuovo governo. Interpretandone gli orientamenti, Sensales si presenta subito come un irriducibile nemico non solo dei repubblicani intransigenti e degli anarchici, ma anche dei radicali:

[Dopo i fatti di Dogali], i radicali accusarono il

governo per commuovere l'opinione pubblica e agitare il paese. I comizi sfociarono nei risultati negativi nella prossima Livorno. Fallì a Pisa. E fallirono le proteste contro la possibile conciliazione con il Vaticano. [...] Il partito repubblicano è stato nel semestre di cui trattiamo il più operoso di tutti gli altri, e si è spinto fino al delitto, al principio del quale è stato da noi sorpreso e fermato. [...] [I repubblicani] sorpresi dagli agenti di PS mentre si preparavano a fare una spedizione con bombe all'Orsini. Autorità giudiziaria, se non trovò prove sufficienti per una condanna, ebbe a riconoscere legittimo e assai lodevole l'operato della pubblica sicurezza. Ed infatti quel provvedimento sconfortò gli eccitatori; ed i componenti delle associazioni sovversive rimasero scossi e confusi.

[RP, b. 17, Pisa, 12 ottobre 1887]

Poi ha inizio il "pellegrinaggio romano" per conferire con il ministro dell'Interno e per concordare l'indirizzo politico nell'ambito del rapporto personale e fiduciario che lo statista siciliano ha stabilito con i prefetti.

Il quadro istituzionale entro il quale opera il prefetto conosce delle profonde modifiche con le riforme crispine. La nuova legge comunale e provinciale, che prevede l'elettività dei sindaci e l'allargamento dell'elettorato, l'istituzione della Giunta provinciale amministrativa, la normativa sull'igiene e la sanità pubblica, la legge sulla Pubblica Sicurezza e sulle opere pie accrescono i poteri delle prefetture. Sensales dispiega un grande impegno su diversi fronti, in particolare nel campo dell'ordine pubblico e del controllo delle amministrazioni locali. Adottati i metodi duri nei confronti dei "sovversivi", il funzionario è chiamato all'applicazione delle riforme crispine e tra queste quella più importante è sicuramente la nuova legge comunale e provinciale.

In questo settore, l'attività del prefetto

Sensales è intensa e il lavoro più difficile riguarda la revisione delle liste che i suoi collaboratori della Giunta provinciale amministrativa metteranno in evidenza, perché «nessuna delle istanze presentate alla Corte di Appello di Lucca contro le decisioni della Giunta fu accolta» (PFS, adunanza del 14 dicembre 1889). È questo un passaggio importante per il rinnovo dei Consigli comunali e poi per le elezioni politiche che, sebbene gestite dal suo successore, il prefetto Gaetano Paces, sanciranno la vittoria completa dell'Associazione costituzionale, diretta dall'onorevole Dini, e della lista governativa clericomoderata («L'esito delle elezioni rispose in generale alle aspirazioni e all'aspettazione del pubblico» [RP, b. 17, Pisa, novembre 1890]).

Le élites locali plaudono ai metodi del prefetto Sensales. La Giunta provinciale amministrativa «fa omaggio alla sua dottrina somma colla quale ha diretto la discussione degli affari ed ha preso parte nel risolverli», mentre l'attività di Sensales è premiata con la prima di una lunga serie di onorificenze: in base alla proposta del presidente del Consiglio il sovrano gli conferisce il titolo di grande ufficiale dell'Ordine della Corona d'Italia. Nella motivazione si sottolineano e l'anzianità e le competenze del funzionario:

È tra i prefetti di seconda classe uno dei più anziani. Abile e prudente amministratore, ha reso importanti servizi che lo rendono meritevole di uno speciale attestato di considerazione. [PFS, MI a Sensales, Roma, 21 marzo 1890]

Ma nel mese di giugno del 1890 la stampa locale accenna alla possibilità del trasferimento di Sensales a Catania. Non è una notizia infondata, visto che il ministro del-

l'Interno sostituirà, qualche mese dopo, Vincenzo Colmayer, ormai logorato dalla lunga lotta contro i radical-socialisti di De Felice, con Giannetto Cavasola. Sensales, che ormai ha maturato spiccate abilità contro i "sovversivi", avrà una nuova sede: non sarà Catania ma Ravenna (1° luglio 1890). Con il trasferimento arriva anche la nomina a prefetto di prima classe (4 agosto 1890).

Sin dall'unificazione la provincia di Ravenna vanta una ricca tradizione democratica e repubblicana, sacralizzata dal culto per Garibaldi, che ha visitato quei luoghi nel tentativo di sfuggire agli Austriaci, per Mazzini e per i *leaders* romagnoli più rinomati (Saffi, Fratti, Epaminonda Farini). A questa tradizione, nel corso degli anni Ottanta, si è aggiunto un consistente movimento socialista, radicato tra il bracciantato della zona e impegnato nella creazione delle prime cooperative.

Proprio le autorità locali, allertate dal governo Crispi, nell'ambito del disegno volto alla "misurazione" sistematica dei fenomeni associativi eclatanti e ritenuti "sovversivi", hanno evidenziato l'organizzazione capillare dei repubblicani e dei socialisti, collocando l'area fra quelle più politicizzate del territorio nazionale. Sin dalle elezioni del 1882, che si sono tenute con il suffragio allargato, il collegio di Ravenna ha mandato alla Camera il primo deputato socialista, Andrea Costa. Nel 1886 la tendenza si è ampliata: riconfermato il socialista Costa, sono stati eletti il radicale Edoardo Pantano (sostituito poi da Clemente Caldesi, appartenente allo stesso raggruppamento) e l'anarchico Amilcare Cipriani (elezione non convalidata per la condanna a 25 anni comminata in seguito all'uccisione di un poliziotto ad Alessan-

dria d'Egitto), mentre è ritornato in Parlamento Alfredo Baccarini, dopo la nomina a senatore di Domenico Farini che gli ha lasciato libero il collegio.

In un contesto caratterizzato dalla forte presenza delle organizzazioni socialiste e democratiche, le elezioni amministrative del 1889, tenute con il suffragio allargato dopo l'approvazione della nuova legge comunale e provinciale, hanno avuto un esito sconvolgente: la conquista dei principali comuni, compreso il comune capoluogo, da parte della coalizione dell'Estrema. Nel mondo liberale ravennate si abbatte un senso di impotenza e di frustrazione. Non basta più la politica equilibrata del prefetto Felice Reichlin, che nell'ultimo rapporto ha suggerito al governo «un'azione moderatrice e un giusto mezzo tra le distinte gradazioni dei partiti» (RP, b. 18, Ravenna, 17 febbraio 1890).

Agli inizi del 1890, peraltro, la politica del governo è cambiata. Crispi, consumando le residue velleità democratico-giacobine, accentua i tratti repressivi e si prepara a rompere definitivamente i rapporti con i democratici e i radicali. Con un progetto unitario, agli inizi di luglio, provvede alla sostituzione dei prefetti di Forlì e di Ravenna. Nel prima provincia invia Bondi e nella seconda Sensales, due funzionari che, per il loro passato e per l'esperienza maturata, possono portare a compimento la nuova linea politica perseguita dal ministro dell'Interno. E la stampa locale coglie in pieno l'operazione ministeriale:

Nell'ultimo movimento prefettizio, con grandiosa sorpresa, viene destinato il Bondi a reggere la prefettura di Forlì, il Sensales a governare quella di Ravenna. Mai poteva darsi una scelta più infelice di questa. In due province, ove occorrerebbe la maggiore oculatezza, la più conciliante

equanimità, la più profonda conoscenza delle condizioni locali politiche, economiche e sociali, si mandano due funzionari che non possono assolutamente riuscire nell'arduo compito loro assegnato.

[PFS, «Il Parlamento», Roma, 24-27 giugno 1890]

Ma il governo, che non è più intenzionato a seguire la «più conciliante equanimità», ha bisogno di funzionari che sappiano impiegare i metodi duri nei confronti dei "sovversivi", riorganizzando al tempo stesso il partito governativo in vista delle elezioni che si prevedono imminenti. Anche questa volta il Sensales non deluderà il ministro dell'Interno.

Il tempo per condurre quest'operazione, però, è breve. Sciolta formalmente la Camera alla fine di ottobre, le elezioni sono indette per il 23 novembre. La campagna elettorale sarà dominata dalla violenta polemica di Crispi contro i radicali, dalle pressioni del prefetto Sensales e dal forte astensionismo provocato dai cattolici intransigenti. L'Estrema coalizzata conquista tutti e quattro i seggi della provincia eleggendo Clemente Caldesi, Andrea Costa, Tullo Corradini ed Egisto Bezzi, ma la vittoria è di stretta misura sui candidati liberali che, però, nelle elezioni suppletive dell'anno successivo, dopo aver raggiunto un accordo tra le componenti moderate e progressiste, riescono a mandare in parlamento Luigi Rava e il conte Pietro Gamba.

La presenza del prefetto ha sicuramente contribuito ad invertire la tendenza negativa per le forze governative. L'attività di Sensales per ridimensionare il peso dei radical-socialisti nelle amministrazioni locali continua anche dopo la caduta del Ministero Crispi. Nel 1891 viene interrotto traumaticamente l'esperimento ammi-

nistrativo democratico: il sindaco Tullo Corradini e la sua giunta, delusi dai dissensi sorti all'interno della maggioranza e dagli ostacoli frapposti dall'autorità tutoria, si dimettono contribuendo al ritorno dei costituzionali.

Per i meriti acquisiti, alla vigilia delle elezioni politiche del 1892, Sensales è nominato senatore. Giolitti, succeduto a Rudinì, con l'intento di rafforzare la base parlamentare del suo governo, si preoccupa anche del Senato, proponendo la nomina di ben 81 nuovi componenti, scelti tra uomini di suo gradimento e di sua fiducia. Sensales è inserito nella lista su suggerimento della Corona:

Sua Maestà [...] – scrive Urbanino Rattazzi a Giolitti il 15 novembre 1892 – ha soggiunto di pregarla a riconoscere se, lasciando nella penna qualche altro dei proposti di minore importanza, non si possa aggiungere il Sensales [nella lista dei senatori]

[Carte Giolitti, 1962, p. 118].

È tra i 66 prefetti che, nel corso della carriera, hanno conseguito in tutto l'arco 1848-1943 un riconoscimento di risonanza nazionale. Fra i meriti, sicuramente, la capacità "politica" di seguire e realizzare le direttive governative.

Una conferma verrà proprio dalla consultazione elettorale fissata per la fine di novembre del 1892. Abbandonato il sistema del collegio plurinominali, si è tornati al collegio uninominale che comporta nella provincia di Ravenna il ripristino dei quattro collegi. Il rilancio liberale è notevole: nell'insieme della Romagna sono eletti sei liberali su otto, a Ravenna, rispettivamente, Luigi Rava e il conte Pietro Gamba. Domenico Farini, presidente del Senato, che conosce bene la sua provincia, nel mese



Busto in bronzo, Palazzo municipale di Ascoli Piceno

di agosto del 1893, dirà a Giolitti, in previsione di un trasferimento di Sensales,

di aprire bene gli occhi per scegliere un successore a quest'uomo che in tre anni mutò in bene le condizioni della provincia.

[Farini, *Diario* cit., p. 318]

Qualche giorno dopo scriverà ancora che il funzionario a Ravenna aveva ottenuto ottimi risultati «in fatto di sicurezza e di sfatamento dei partiti radicali socialisti» (*ibidem*, p. 326). Per Sensales, insignito del laticlavio e ritenuto negli ambienti vicini alla Corte un funzionario duro e capace, si

prospetta ormai la possibilità di un ritorno nella capitale. L'occasione si presenta nell'estate del 1893.

Nel corso del 1893 le condizioni dell'ordine pubblico si aggravano. Da qualche anno operano in Sicilia i Fasci dei lavoratori, un movimento che si richiama al socialismo, ma con tratti originali tra associazionismo di mutuo soccorso e organizzazione sindacale sul modello francese delle *Bourses du travail*. La loro attività, cresciuta dopo la costituzione del governo Giolitti, si è spostata dalle campagne ai centri urbani con l'adozione di una piattaforma rivendicativa che associa alla modifica dei patti agrari la riforma delle imposte locali.

Alle tensioni esistenti in Sicilia si sono sommate, poi, quelle a livello nazionale. A metà di agosto, nella cittadina di Aigues-Mortes, gli operai francesi hanno aggredito gli italiani che accettavano un salario più basso, provocando numerose vittime. In seguito ai tragici avvenimenti, che hanno ferito l'orgoglio nazionale, si verificano in Italia delle agitazioni antigovernative, trasformatesi in tumulti in molte città.

Negli scontri di piazza avvenuti a Napoli si registrano dei morti, e ciò provoca il collocamento a disposizione del prefetto Carmine Senise, dopo che un'inchiesta gli ha addebitato l'assenza di un'esatta visione degli avvenimenti. A Roma i dimostranti assalgono Palazzo Farnese, sede dell'ambasciata francese, e l'Accademia di Francia. Il prefetto Andrea Calenda di Tavani è sospeso dalle funzioni nell'attesa che siano accertate le sue responsabilità nella gestione dell'ordine pubblico. La novità politica è rappresentata dal clima di paura per l'im-

minente rivoluzione, alimentato dalla stampa e da alcuni settori politici. Si ipotizzano collegamenti, in realtà inesistenti, tra le manifestazioni per i fatti di Aigues-Mortes e il movimento dei Fasci siciliani. Si insiste, nella stampa e nei voti di società monarchiche, sul turbamento dell'ordine pubblico e sul pericolo di una rivoluzione.

A favore di una politica forte (lo scioglimento dei Fasci) sono la Corte, alcuni settori della Camera, l'esercito e gli alti funzionari della polizia (il direttore della PS, Ferdinando Ramognini). Giolitti, però, è riluttante: potrebbe giustificare il provvedimento con ragioni di ordine pubblico, ma sconfesserebbe il più volte difeso diritto di associazione. Nella difficile e non invidiabile condizione in cui si trova, il presidente del Consiglio scarta le misure eccezionali, ma procede al cambio dei vertici della polizia a livello centrale e periferico: il direttore generale della PS, Ramognini, è sostituito da Sensales, uomo gradito alla Corte che è intervenuta per la sua nomina a senatore; alla questura di Palermo è inviato Michele Lucchesi al posto di Eugenio Balabio. I due funzionari sono siciliani, conoscono bene le condizioni dell'ordine pubblico nell'isola e sono noti per i metodi duri ed energici nei confronti delle organizzazioni operaie. È l'estremo tentativo di porre sotto controllo la situazione siciliana, nell'attesa della chiarificazione politica generale e della relazione del Comitato dei Sette, incaricato di informare il Parlamento sugli scandali bancari nei quali è coinvolto il presidente del Consiglio.

La nomina di Sensales alla guida della direzione generale della PS rappresenta una novità per i tempi e per le procedure adottate. Fra le direzioni generali del ministero dell'Interno, — il grande motore della

vita amministrativa, come è definito già in quell'epoca – riorganizzato da Crispi, durante il suo primo Ministero, quelle della Pubblica Sicurezza e dell'Amministrazione Civile occupano una posizione di rilievo per l'azione di controllo sugli enti territoriali e sulle principali attività dei cittadini.

Per il delicato compito che le direzioni svolgono, la nomina dei direttori spetta al ministro, che colloca in questi posti di responsabilità i più abili e prestigiosi funzionari, provenienti in genere dalla carriera burocratica. È prassi consolidata che la sostituzione negli alti incarichi degli apparati ministeriali avvenga in coincidenza con la formazione di nuovi governi. Ma le particolari condizioni dell'ordine pubblico hanno imposto l'avvicendamento alla direzione di Pubblica Sicurezza.

Sensales è ritenuto prima da Giolitti e poi da Crispi, che lo mantiene nell'incarico, l'uomo adatto per fugare quella che Farini chiama «l'impotente organizzazione della polizia», manifestatasi nei tumulti di Napoli, nelle manifestazioni violente delle principali città italiane, e soprattutto nelle agitazioni promosse dai Fasci siciliani. Con molta probabilità, i due statisti apprezzano la sua provata esperienza in materia di pubblica sicurezza e la flessibilità con la quale il funzionario si adatta alle direttive dei ministri dell'Interno.

Dopo la convocazione a Roma per concordare con il ministro dell'Interno la linea politica, Sensales, con Regio decreto 14 settembre, è collocato a disposizione del ministero e incaricato di reggere la direzione generale della PS. La decisione che lo porta al vertice della carriera corona un sogno a lungo inseguito. Le parole con cui ringrazia il ministro dell'Interno sono commosse:

Mi è grato di esprimere tutta la mia riconoscenza pel nuovo attestato di fiducia che è piaciuto alla E.V. di volermi concedere. Sento quanto sia la gravità dei doveri che l'ufficio affidatomi impone, e fo i voti che al degno compimento di essi possano bastare le forze, come non mi mancherà il buon volere.

[PFS, Sensales al MI, Ravenna, 16 settembre 1893]

Ricevuti gli attestati di gratitudine delle autorità locali «per i grandi vantaggi arrecati durante l'amministrazione della provincia» e le congratulazioni «per il nuovo importantissimo ufficio», Sensales si reca a Monza «per ossequiare S.M. il re». Durante l'incontro si è parlato delle condizioni della pubblica sicurezza in Sicilia e il sovrano ha espresso

il suo rincrescimento – scrive Rattazzi a Giolitti – perché il governo non abbia finora preso qualche energico provvedimento di fronte all'audacia provocatrice dei Fasci dei lavoratori.

Poi il ministro della Real Casa prosegue:

Veda se può sul grave argomento prendere la radicale decisione di cui Ella ha parlato pure a S. M. [Carte Giolitti, 1962, p. 184]

Si tratta dell'invito esplicito del re allo scioglimento dei Fasci. Ma Giolitti, che non vuole per il momento adottare quel provvedimento, invia nell'isola il nuovo direttore della PS per avere una conoscenza più esatta della situazione. È Sensales a confermare l'orientamento del governo:

Nel recarmi a Monza ho ispezionato questura Milano e Bologna. Domenica darò consegna prefettura, lunedì mattina 25 corrente sarò agli ordini dell'E.V. e se non dispone altrimenti partirò subito per la Sicilia.

[Sensales al MI, Ravenna, 22 settembre 1893]

Non sappiamo quali direttive Sensales abbia avuto da Giolitti al momento della partenza per l'isola. Durante il breve soggiorno si incontra con i prefetti, i comandanti dei carabinieri e i delegati dell'isola. Ufficialmente, nelle settimane successive alla visita del nuovo direttore della PS, il governo adotta un provvedimento sulla riorganizzazione delle zone e sottozone militari, con l'intento di far fronte al malandrinnaggio. Secondo le informazioni raccolte da Colajanni, Sensales, invece, ha sollecitato i prefetti e i delegati di polizia a svolgere un'azione assidua, attraverso fidati confidenti, per raccogliere gli elementi che possano condurre all'arresto dei dirigenti locali o allo scioglimento spontaneo dei Fasci, risparmiando al governo l'odiosa illegalità del provvedimento (Colajanni, *Gli avvenimenti di Sicilia*, 1895).

Dopo la sua partenza, infatti, si passa ad una repressione più dura ed energica del movimento siciliano: alla fine d'ottobre del 1893 non meno di ottocento tra capi e gregari sono tratti in arresto in forme, a volte, spettacolari. Nell'ambito della strategia giolittiana, che resta contenuta entro i limiti della repressione poliziesca, Sensales sollecita le questure siciliane ad organizzare un servizio di «segrete investigazioni» per avere notizie, con mezzi opportuni, sulle agitazioni dei partiti sovversivi e sulla veridicità delle notizie, secondo le quali gli anarchici e i socialisti di Sicilia

sono in relazione ed in corrispondenza con i più noti anarchici e socialisti del continente, nonché con Cipriani Amilcare, con Malatesta Enrico, con Merlini Francesco Saverio e con altri rifugiati all'estero.

Il direttore della PS osserva che il servizio di polizia segreta «reclama lungo stu-

dio e non poca sagacia», e dovrebbe essere organizzato in modo da non essere dipendente dalla persona del funzionario, «ma possa avere continuità rimettendosi da funzionario a funzionario». E, poi, conclude invitando le autorità siciliane «a reprimere in sul nascere ogni illegale e delittuosa azione» (ASPA, GP, b. 130, Sensales a Colmayer, Roma, 3 novembre 1893). Sensales, insomma, prepara il terreno per provvedimenti energici.

Trascorsa qualche settimana dalla visita del direttore generale della PS in Sicilia, Giolitti è costretto a dimettersi, dopo la presentazione della relazione del Comitato dei Sette sulle irregolarità della Banca Romana. Al governo ritorna Crispi. Le preoccupazioni maggiori del nuovo Ministero riguardano la Sicilia e le condizioni dell'ordine pubblico, per la cui soluzione occorre una riorganizzazione dei servizi di polizia e delle prefetture. Fra i primi provvedimenti v'è la formazione di un gruppo di lavoro per seguire l'evoluzione degli avvenimenti nell'isola e per coordinare gli interventi necessari. Tre dei funzionari che ne fanno parte sono siciliani: Martino Beltrami Scalia, direttore generale delle Carceri, Giovanni Ferro Luzzi, direttore generale dell'Amministrazione Civile, e Sensales, confermato direttore generale della PS.

Crispi, in prima persona, si occupa quotidianamente delle vicende siciliane, sollecitando i funzionari locali a raggiungere accordi ragionevoli fra amministrazioni locali e dimostranti. Li invita ad isolare e a neutralizzare il settore intransigente del movimento popolare che non intende recedere dall'opposizione al governo e continua nella propaganda dei principi socialisti. Nonostante gli appelli pressanti del ministro dell'Interno, i moti diventeranno

incontrollabili. Dopo esitazioni e incertezze, lo statista siciliano procederà alla dichiarazione dello stato d'assedio la cui gestione è affidata al generale Morra di Lavriano. Saranno il ministro dell'Interno e il Regio commissario straordinario, prefetto di Palermo e comandante del XII Corpo d'armata, a gestire la normalizzazione e la repressione del movimento dei Fasci. E Sensales?

Il direttore generale della PS, che è stato in Sicilia e ha ordinato ai prefetti di raccogliere tutte le notizie sui Fasci e sui loro aderenti, stila per conto del presidente del Consiglio una lunga relazione. Conservata tra le carte legali di Crispi presso l'Archivio di Stato di Palermo e pubblicata qualche anno fa da Massimo Ganci, probabilmente essa era stata richiesta alla vigilia della discussione parlamentare sullo stato d'assedio che si sarebbe tenuta alla fine di febbraio. Nella seconda parte della relazione si trova un elenco dettagliato di tutti i Fasci dei Lavoratori dell'isola per provincia e comune, con il numero degli iscritti, la data di fondazione, le biografie di alcuni dirigenti e la cronaca degli avvenimenti fino al novembre del 1893 (Ganci ipotizza che essa sia stata preparata per Giolitti). Nella prima parte, Sensales compie una ricostruzione minuziosa dell'orientamento politico dei Fasci, della struttura del movimento, delle rivendicazioni e dei «moti insurrezionali siciliani» della fine del 1893. Molte delle informazioni sono corrette.

Sensales rileva le novità del movimento, che dall'originario programma democratico-radicalista era passato al programma socialista, cogliendone anche l'originalità nell'intreccio tra rivendicazioni politiche e sindacali sul modello della *Bourse du Travail* francese. Nonostante le premesse esat-

te, il direttore della polizia tende a enfatizzare i tratti eversivi del movimento:

Il programma dei Fasci della Sicilia, — scrive — nominalmente, era quello del Partito socialista dei lavoratori italiani. [...] Tutti i socialisti illuminati riconoscono che alla rivoluzione deve solo ricorrersi, quando già tutti gli altri mezzi di lotta pacifica avranno migliorato intellettualmente e moralmente le classi lavoratrici. E però essi ritengono che oggi, anche nelle società più progredite, la rivoluzione sarebbe una follia, non solo perché la classe borghese è ancora molto forte, ma specialmente perché gli operai sono immaturi per un'organizzazione politica ed economica più elevata. [...] I caporioni dei Fasci però, senza darsi conto di questa imprescindibile condizione delle cose, hanno continuamente inneggiato alla rivoluzione sociale, arrecando, come vedremo appresso, enormi danni.

[Ganci, *I Fasci*, pp. 304-305]

Riprendendo la polemica dei primi meridionalisti che hanno insistito sulle inefficienze, sulle clientele, sulla fitta rete di intrighi, di corruzione e di imbrogli dominanti in numerosi comuni dell'isola, Sensales riconosce che

le amministrazioni commettono delle ingiustizie nella formazione dei ruoli, gravando la povera gente più di quel che si dovrebbe. [...] Questo fatto notato dal Sonnino e dal Franchetti, — conclude, con tono giustificativo — non può meravigliare, giacché in ogni tempo e in ogni luogo coloro che hanno avuto nelle loro mani i poteri pubblici, se ne sono serviti per riversare sugli altri i carichi dello Stato e del comune

[*Ibidem*, p. 313].

Il funzionario è interessato a dimostrare che i dirigenti dei Fasci, profittando del disagio economico e conoscendo i tradizionali odi tra le plebi «angariate e sfruttate» e i cosiddetti *galantuomini* (cappeddi) che gestivano le amministrazioni locali, avevano trovato terreno facile per predicare «la

lotta di classe», «anzi sembra certo che vi facessero positivo assegnamento per compiere una vera rivoluzione in Sicilia». Da qui derivano le sue convinzioni sull'esistenza di un progetto rivoluzionario che, partendo dalle campagne, avrebbe dovuto coinvolgere la città di Palermo.

È a notarsi – scrive Sensales – che in quell'epoca il De Felice si era recato a Marsiglia per concertare con Cipriani la rivolta in Sicilia. Quello che avessero stabilito fra loro ignorasi, ma è certo che, dopo quel colloquio, il De Felice si mostrò più deciso all'azione. Infatti, più tardi a De Felice e ai suoi compagni parve giunta l'ora di trarre profitto del lungo e indefesso lavoro di organizzazione da loro fatto, e di accordo coi capi socialisti-anarchici del continente, ed anche dell'estero, e di concerto col comitato segreto di azione, stabilirono di promuovere un moto insurrezionale nell'isola. Ad ottenere l'insano proposito, si macchinò di suscitare turbolenze nei vari comuni, collo scopo di richiamare e sparpagliare le poche forze militari, allora esistenti nell'isola, e quindi tentare un colpo di mano nelle città, e segnatamente su Palermo, ove dovevano convergere numerose squadre armate dai più vicini comuni. Il disagio economico degli operai e dei contadini, e più specialmente le loro recriminazioni per la gravità dei tributi comunali agevolarono l'opera nefasta dei caporioni del movimento, i quali se ne valsero abilmente per non dare alla sommossa un carattere apertamente politico, mascherandola invece come una manifestazione di malcontento contro i balzelli e le amministrazioni comunali.

[*Ibidem*, pp. 318-319]

Il direttore generale della PS, che ormai è in piena sintonia con la politica crispina, può concludere la sua relazione con una dura critica nei confronti del precedente Ministero:

Nel mese di dicembre i disordini si tramutarono in vere insurrezioni, con incendi e saccheggi, e ciò come naturale conseguenza di non aver

provveduto in tempo a porre un argine al dilagare dell'anarchia. Se si considera poi che i prefetti dell'isola non mancarono di rappresentare al ministero le condizioni in cui versava la Sicilia, e i gravi pericoli che minacciavano l'ordine pubblico e le istituzioni che ci reggono, la impassibilità del governo diventa addirittura inesplicabile. [...] Ma il cessato ministero, più rivoluzionario dei rivoluzionari, per dappocchezza, fece il sordo, compromettendo la serietà del governo e la pace e l'integrità del paese.

[*Ibidem*, p. 343]

Le ipotesi formulate da Sensales non sono nuove. Il questore Lucchesi e il prefetto Colmayer avevano insistito, sin dall'autunno del 1893, sull'esistenza del piano insurrezionale. Ma Giolitti e poi lo stesso Crispi non vi avevano creduto perché i due funzionari non erano riusciti a raccogliere prove certe. Di concreto esisteva un proclama di Cipriani, stilato ai primi di novembre del 1893, nel quale si invitavano i siciliani «alla lotta unitaria», e il comportamento focoso di De Felice che concludeva i suoi comizi inneggiando «alla rivoluzione sociale». Con molta probabilità, dopo il ritorno di Crispi al potere, i dirigenti dei Fasci avevano deciso di intensificare i loro sforzi organizzativi nel tentativo di contrastare la linea crispina volta alla ricerca del consenso verso il nuovo governo e all'isolamento dei Fasci. Il movimento, poi, sfuggito al loro controllo, era sfociato nelle agitazioni antifiscali di dicembre. Dichiarato lo stato d'assedio, Crispi, per giustificare in Parlamento la repressione, deve credere alla tesi del complotto rivoluzionario che Sensales gli ha costruito.

Con la relazione sui Fasci, il direttore generale della PS ha dimostrato piena solidarietà e totale consonanza con la politica crispina di repressione dei Fasci. Con partecipazione convinta esegue, nel corso del

1894, le direttive del ministro. In occasione delle celebrazioni per il primo maggio Sensales chiede tempestive informazioni sulle iniziative degli anarchici, dei socialisti e dei sodalizi operai, poi vieta «ogni manifestazione pubblica, cioè assembramenti, passeggiate collettive o processioni, conferenze pubbliche», sollecitando le autorità locali a predisporre un piano organico per il rispetto e per la tutela «ordine pubblico libertà lavoro» (CC, Ro, b. 39). Elabora un prospetto analitico della stampa e delle società aderenti al Partito socialista, poi compie un censimento delle organizzazioni socialiste e operaie (CC, Ro, b. 20). È il preludio del Casellario politico centrale, istituito dalla direzione generale della PS, con circolare del 25 maggio 1894, per schedare gli affiliati ai partiti sovversivi, maggiormente pericolosi nei rapporti dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Le questioni dell'ordine pubblico occupano un posto prioritario nel secondo Ministero Crispi. Sperimentate con successo durante lo stato d'assedio in Sicilia, le norme repressive sulle associazioni pericolose e sul domicilio coatto saranno estese su scala nazionale con le leggi «antianarchiche» varate dalla Camera nel luglio del 1894 e con lo scioglimento del partito socialista nell'ottobre dello stesso anno. Sarà Crispi, in prima persona, a seguire l'applicazione di questi provvedimenti. Nella gestione dell'ordine pubblico e della sicurezza ha sempre lasciato poca libertà d'azione ai suoi collaboratori, esigendo una quasi totale subordinazione.

Questi tratti si accentuano agli inizi del 1895, soprattutto nei confronti del direttore generale della PS (perché Crispi conserva nel suo archivio le circolari di Sensales?), quando i rapporti tra i due siciliani si

incrinano. Qualche traccia si trova nel *Diario* del presidente del Senato, Domenico Farini.

Durante un pranzo a Corte (17 febbraio 1895), il re e Crispi concordano sulla «inettitudine al posto attuale» del direttore generale della PS (Farini, *Diario*, p. 637). Qualche settimana dopo, sempre a Corte, alla domanda di Farini («Sensales abbandona la pubblica sicurezza?») Crispi risponde: «Il decreto non è ancora uscito» (*Ibidem*, p. 658). Il direttore generale della PS, viceversa, resterà al suo posto fino alla caduta del Ministero.

Non sappiamo se Sensales abbia ritirato le dimissioni o il presidente del Consiglio abbia deciso di mantenerlo nella carica. È certo che il funzionario, sostenitore accanito dello schedario biografico per i "sovversivi", controlla anche la vita privata dell'amante del re, la duchessa Eugenia Litta Bolognini, e della seconda moglie del presidente del Consiglio, Lina Barbagallo. E non è detto che le notizie raccolte, al momento opportuno, non possano essere utilizzate per "coprire" la carriera e per fornire servizi ai nuovi inquilini di Palazzo Braschi.

Leggiamo il *Diario* di Farini alla data 15 giugno 1898:

Iersera il Sensales mi narrava che avendo, tempo addietro, chiesta un'udienza al re per ringraziarlo della nomina a senatore, di elogi fattigli ecc., il re ad un tratto gli disse: «Va bene, sì va bene. Ma certa sorveglianza, quando Ella era direttore di pubblica sicurezza, mi provò che Ella aveva perduto la testa». Allibii, mi confusi, non compresi la ragione del rabbuffo. Ed il re soggiunse: «Già, già, donna Lina [Barbagallo]». Al che io replicai: «Io non ho con quella signora nessun particolare rapporto». Poco dopo, un tale, ispettore di pubblica sicurezza alla stazione, fu traslocato alla questura centrale, poi a Torino.

Venne a raccomandarsi a me perché stornassi questo provvedimento. E seppi che era preso a danno suo per avere, dietro ordine del capo di Gabinetto di Crispi, stabilita una sorveglianza sulle persone che si recavano dalla duchessa Litta [Bolognini]. Era stata affittata una bottega, davanti alla medesima, dalla polizia; il portinaio della casa era stato posto a parte del segreto. Ed allora, conclude il Sensales, mi spiegai la rampogna del re, che evidentemente credeva tutto ciò essere stato fatto da me, direttore generale di pubblica sicurezza, mentre io non avevo colpa, né peccato.

[Farini, *Diario*, pp. 1307-1308]

Sono giustificazioni che non convincono. In realtà, Sensales sa molte cose sulla Corte, sugli uomini di governo, sui "sovversivi" e in modo particolare sulle vicende siciliane. Per queste ragioni, il presidente del Consiglio avrà deciso, probabilmente, di mantenerlo al suo posto, anche dopo aver saputo che il direttore della PS controllava i movimenti di Donna Lina. La questione, che Sensales è chiamato a seguire con cura negli ultimi mesi del Ministero, riguarda proprio l'ordine pubblico in Sicilia. Chiusa la fase dello stato d'assedio, le particolari condizioni dell'isola richiedono una riorganizzazione della polizia per riportare l'ordine nelle zone particolarmente colpite dai reati contro le persone e la proprietà. Al generale Mirri, con l'istituzione della direzione regionale della PS, è affidato il compito di coordinare gli interventi in materia di ordine pubblico. Crispi ha più volte sostenuto in Parlamento che vorrebbe «una polizia siciliana».

Nell'attesa di un provvedimento legislativo e nel tentativo di fronteggiare l'emergenza criminale, il direttore generale della PS sollecita i prefetti dell'isola a giovarsi del diretto concorso delle guardie campestri comunali e a reinserire nei

bilanci comunali le spese occorrenti per il funzionamento di questo corpo, soppresso da molti comuni a seguito delle raccomandate economie da parte delle Giunte provinciali amministrative. Sono note le polemiche sul funzionamento delle guardie campestri. Alcuni avevano criticato il frazionamento della direzione, retaggio della loro origine dalle polizie private, e la provenienza delle guardie dal mondo della delinquenza. Altri ne avevano esaltato l'efficacia e l'utilità sul piano investigativo di fronte all'inefficienza dei carabinieri, militarizzati ed estranei alla società siciliana.

Il direttore generale della PS, con le sue sollecitazioni inviate al generale Mirri, vorrebbe un servizio disciplinato dalle prefetture e «da regolamento ad approvarsi dal ministero». Non sappiamo quali risultati siano stati raggiunti dalle singole prefetture. Dal carteggio tra Crispi e Sensales emerge che le condizioni dell'ordine pubblico in Sicilia, nel corso del 1895, si erano aggravate. Il generale Mirri, ormai in contrasto con il prefetto di Palermo, Francesco De Seta, sui criteri per il riordino delle guardie municipali di Palermo, nel novembre del 1895 si dimette dalla carica e la direzione regionale di PS è abolita. Fallisce il tentativo di riorganizzare la polizia siciliana. Alla fine del 1895 Crispi, ormai, è occupato dalla questione coloniale. La disfatta di Adua porrà fine ai tentativi di adottare una legislazione speciale in Sicilia, alla politica di coniugare repressione e riforme, e con essa anche all'esperimento di un esecutivo "forte".

Con la formazione del Ministero Rudinì, Sensales è esonerato dall'ufficio di direttore generale (Regio decreto 7 aprile 1896).

Nato in contrapposizione alla politica crispina, il governo del marchese siciliano, vecchio amico del funzionario, deve procedere, anche tenendo conto della prassi, all'avvicendamento dei direttori generali.

Il decreto in data di ieri – scrive il presidente del Consiglio a Sensales – chiude per Lei un altro periodo di servizi importante e allo Stato proficui. Le doti singolari di ingegno, di dottrina, di carattere ond'Ella già aveva fatto chiaro il suo nome nel governo di più di una fra le province più cospicue e più difficili, hanno mercé la sua operosità trovato nel ministero dell'Interno più largo un campo e anche più benefici i loro effetti nell'interesse dello Stato. Conscio del suo passato, io plaudo alle sue benemerienze, e in nome del governo dell'opera sua la ringrazio.

Con il collocamento a disposizione, arriva anche il conferimento di un'alta onorificenza: l'insegna del grado di cavaliere di Gran Croce dell'Ordine della Corona d'Italia (PFS, Rudinì a Sensales, Roma, 8 aprile 1896).

Sensales sa che è in lista di attesa per un nuovo incarico. Dopo un anno, Rudinì firma il provvedimento che corona le ambizioni del funzionario: la nomina a prefetto di Palermo. Chiuso il periodo del Commissariato civile, diretto da Giovanni Codronchi, che ha riordinato le amministrazioni locali nell'isola e nelle elezioni politiche del 1897 ha ridimensionato la "banda crispina", Rudinì avverte che l'emergenza nell'isola non è finita. Nell'ambito del disegno governativo, che tende ad esaltare il pericolo dei "sovversivi", neri e rossi, l'opera dell'ex direttore della polizia è ritenuta utile.

Sensales ritorna ancora una volta in Sicilia, ma nella natia Palermo e con compiti speciali, perché, con un decreto successivo alla nomina, gli viene affidata, come ai tempi di Medici e Gerra, «la suprema direzio-

ne della pubblica sicurezza nell'isola di Sicilia» (Regio decreto 25 luglio 1897). Arriva a Palermo come un viceré, andando ad abitare (Torelli e De Seta hanno avuto lo stesso trattamento) l'appartamento del Palazzo Reale, concesso dal sovrano «per fare cosa grata a Rudinì». Ma, appena insediato, si ammala, e gravemente. Affetto da febbre, Sensales agli inizi di novembre non può più occuparsi degli affari della prefettura.

Il ministero, al quale giungono telegrammi allarmanti sulla salute del prefetto, segue con particolare attenzione la vicenda chiedendo al consigliere delegato notizie particolareggiate. Consultati i migliori medici (i professori Cardarelli di Napoli e Cervello di Palermo) la diagnosi non è grave: il prefetto è affetto da epatite catarrale derivante da influenza malarica e intestinale, ma il decorso della malattia richiede un lungo periodo di riposo. Con Regio decreto 19 marzo 1898 è collocato a disposizione e al suo posto è inviato Carlo Municchi. Nei mesi in cui esplodono i moti annonari Sensales, l'esperto in materia di ordine pubblico, resta inattivo.

Nell'estate del 1899, ristabilitosi dalla lunga malattia, il funzionario si rivolge al ministero per essere richiamato all'esercizio delle funzioni. Ma a Palazzo Braschi non c'è più il suo protettore. Il nuovo inquilino, Pelloux, che si appresta ad impiegare i metodi duri, non intende utilizzare le competenze professionali dell'ex direttore della polizia. Per le condizioni dell'amministrazione, lo stato del personale e l'impossibilità di trovare una sede adatta «ai suoi meriti» e «non inferiore per importanza all'ultima nella quale ebbe ad esercitare il suo ufficio», Sensales è sollecitato a presentare la domanda di collocamento a riposo (ha quasi settanta anni).

È lo stesso presidente del Consiglio il 27 agosto a spiegare le ragioni del provvedimento:

In questi momenti, nei quali sentesi più che mai vivo il bisogno di poter fare pieno e sicuro assegnamento sull'opera volenterosa ed efficace dei prefetti, s'impone al governo la necessità di rendere normali le condizioni della loro carriera, dando l'effettività del grado, solo per legale difficoltà finora ritardata, a quei consiglieri delegati i quali, già da tempo a capo di prefetture, hanno la responsabilità e le gravi cure dell'ufficio, senza percepirne intero il giusto compenso e senza possedere completa la morale autorità verso la cittadinanza. Imprescindibili ragioni di interesse pubblico esigono quindi che sia definitivamente regolarizzata la posizione dei prefetti cui l'avanzata età, lo stato di salute, le vicende di carriera ed altri apprezzabili motivi precludano ogni possibilità di essere richiamati in servizio attivo [...]. Il vivo rammarico che provo nel rivolgerle tale preghiera è temperato dal pensiero che l'Alto Consesso legislativo, cui Ella degnamente appartiene, potrà offrirle un campo ormai meglio adeguato alla sua operosità, non distratta da altre cure, e fornirle occasione di nuovi e non meno preziosi servizi a pro dello Stato.

[PFS]

Tra il collocamento a riposo d'ufficio e la richiesta personale, Sensales sceglie la seconda:

Pronto – scrive il 28 agosto 1899 al presidente del Consiglio – ai suoi ordini, mi reco a sommo onore raffermarmi a Lei sempre grato e devoto.

[PFS]

Ricevuta l'ultima onorificenza (la nomina a cavaliere della Gran Croce decorato del Gran Cordone dell'Ordine dei santi Maurizio e Lazzaro), Sensales sarà ancora attivo nella Camera alta, partecipando alle discussioni che riguardano l'ordine pubblico. E proprio a questi temi dedica il suo saggio su *L'anagrafe di polizia*. L'assassinio del re

lo spinge a tornare con insistenza sulle responsabilità e sull'organizzazione delle forze dell'ordine:

La società soffre; la polizia – scrive – manca alla precipua sua missione; il concetto del prevenire diventa sempre più un problema di soluzione assai ardua; ed è continuo l'aumento del numero dei reati insieme con quello dei delinquenti ignoti od irreperibili, ed a quello delle associazioni. [...] Siffatta condizione di cose è nota ad ognuno; è deplorata da tutti. Triste eredità del passato: lento il rimedio che si aspetta dai tempi nuovi. [...] L'onorevole Crispi vide netti i termini della questione: se i malfattori imbalanziscono secondo che aumenta l'impotenza della giustizia a colpirli, è necessario apprestare a questa nuove armi. Ed è la pubblica sicurezza che deve fornirle. Ma la pubblica sicurezza non può fornire queste armi senza aiuti efficaci, il primo dei quali è la conoscenza di quella categoria di cittadini, che attendono soltanto l'occasione per divenire colpevoli.

[Sensales, *L'anagrafe di polizia*, pp. 220-201]

L'ex capo della Polizia e senatore riconosce che durante i governi Crispi si erano poste le basi per l'istituzione organica del servizio di polizia con il lavoro di sorveglianza e di investigazione. Era stato creato, infatti, il corpo degli agenti ausiliari, una polizia investigativa in borghese che aveva il compito di raccogliere notizie di carattere privato sulle persone sospette e pregiudicate. Il servizio anagrafico, entrato tra le funzioni della polizia con la legge del 1889, era stato sospeso da Nicotera, ma, con l'avvento del secondo Ministero Crispi, – Sensales naturalmente tende ad esaltare il suo operato di direttore della Pubblica Sicurezza – il lavoro era stato ripreso e potenziato con la creazione di circa ottanta uffici nel territorio nazionale. Si era tentato di affiancare a questo servizio una polizia segreta ufficiale che riprendesse il modello inglese dei *detectives*:

Astuto

Siffatti intendimenti – continua – venivano poi svolti pienamente nelle istruzioni spedite ai prefetti nel 1894; le quali, come era facile a prevedersi, non incontrarono fortuna; e non occorre dire che furono abbandonate».

[*Ibidem*, p. 229]

Sensales avverte l'urgenza di rilanciare il servizio investigativo «sulla base di istituzioni e non più per mezzo di indicatori e di informatori, come nei cessati governi assoluti», ma con funzioni organiche «che mostrino la distinzione tra il vecchio e il nuovo». Guarda sempre alla Francia, alla quale spetta il vanto di essere stata la prima ad aver applicato l'antropometro per l'identificazione dei delinquenti, un metodo introdotto da Alphonse Bertillon che aveva sostituito ai connotati descrittivi, espressi in formule generiche e vaghe, una misura metodicamente ed esattamente precisa.

Sia concesso adunque di far voti, che la Francia nei progressi delle scienze, come la statistica, l'antropologia e la sociologia criminale, cerchi la riforma alla pratica empirica finora seguita nell'azione di polizia: e gli uomini, che studiano a preparare l'avvenire, cessino dallo scandalizzare il paese con la polizia del passato.

[*Ibidem*, p. 243]

Le conclusioni sono nette: una polizia è modernamente civile, se si giova della fotografia, del telegrafo, del telefono, dell'antropometria e trae profitto dai progressi degli studi sull'antropologia e sociologia che ricercano le cause della criminalità:

Se governo isolato – conclude Sensales – è governo impotente, con più ragione può dirsi della polizia, che penetra nelle viscere del corpo sociale. E il mezzo più efficace è l'anagrafe, la quale però ha bisogno di un lavoro sagace, ordinato e non mai interrotto. I servizi di piantone e di pattuglia, di appiattamento e di travestimento, di stratagemmi e di sorprese sarebbero potente-

mente aiutati dall'anagrafe, di modo che non di raro i buoni successi non dipenderebbero più dal caso.

[*Ibidem*, pp. 248–249]

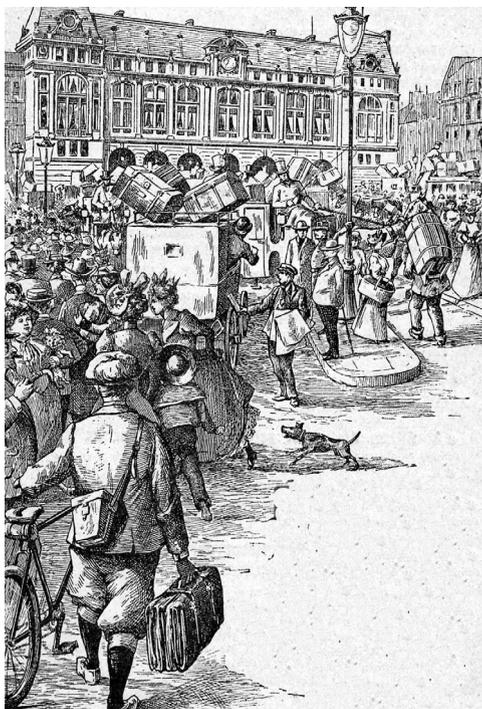
Attraverso l'osservazione dei nuovi metodi impiegati negli altri paesi europei, il prefetto e capo della Polizia, il funzionario che è stato stretto collaboratore di Lanza e Rudinì, ha maturato la necessità di una moderna polizia scientifica durante gli anni del "laboratorio" crispino, nel tentativo di coniugare in termini nuovi il rapporto tra autorità e libertà. Ormai in pensione e minato nella salute (morirà nel 1902, qualche mese dopo la pubblicazione del saggio), egli può soltanto indicare le tecniche di prevenzione e di repressione che i suoi successori alla direzione generale della PS hanno già iniziato a sperimentare.

Bibliografia

- Aimo (Piero), *Stato e poteri locali in Italia, 1848-1995*, Roma, Carocci, 1997;
- Astuto (Giuseppe), *Crispi e lo stato d'assedio in Sicilia*, Milano, Giuffrè, 1999;
- *La Sicilia e il crispismo*, Milano, Giuffrè, 2003;
- Berselli (Aldo), *Amministrazione e ordine pubblico dopo l'unità*, in *Amministrazione della giustizia e poteri di polizia dagli Stati preunitari alla caduta della Destra*, Atti del LII Congresso di storia del Risorgimento italiano (Pescaia, 7-10 novembre 1984), Roma, Istituto per la storia del Risorgimento italiano, 1986, pp. 167-211;
- Cacioli (Manuela), *Il ministero dell'Interno: i funzionari*, in «Archivio ISAP», ns 6, *Le riforme crispine*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 327-413;
- Cingari (Gaetano), *Storia della Calabria dall'unità a oggi*, Bari, Laterza, 1982;
- Dalle carte di Giovanni Giolitti. Quarant'anni di politica italiana*, vol. I, *L'Italia di fine secolo 1885-1900*, a cura di P. D'Angiolini, Milano, Feltrinelli, 1962;
- Colajanni (Napoleone), *Gli avvenimenti di Sicilia e le loro cause*, Palermo, Sandron, 1895;

- De Nicolò (Marco), *Istituzione e potere: un nodo storiografico*, in «Amministrazione civile. Rivista del ministero dell'Interno», gennaio 2003, pp. 29-32;
- D'Urso (Donato), *I direttori generali della Pubblica Sicurezza: Luigi Berti, Fernando Ramognini, Giuseppe Sensales, Alessandria*, Ugo Boccossi, 1994;
- *Nel salotto del prefetto*, in «Amministrazione civile. Rivista del ministero dell'Interno», gennaio 2003, pp. 62-65;
- *La pubblica sicurezza*, in P. Barile (a cura di) *Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Vicenza-Venezia, Neri Pozza, 1967;
- Farini (Domenico), *Diario di fine secolo*, a cura di E. Morelli, voll. 2, Roma, Bardi editore, 1961;
- Ganci (Massimo S.), *I Fasci dei lavoratori*, Caltanissetta-Roma, Salvatore Sciascia, 1977;
- Gustapane (Enrico), *I prefetti dell'unificazione amministrativa nelle biografie dell'archivio di Francesco Crispi*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 34 (1984), pp. 1034-1101;
- Giolitti (Giovanni), *Memorie della mia vita*, Milano, Garzanti, 1944 (2ª ed.);
- Guiccioli (Alessandro), *Diario di un conservatore*, Milano, Edizioni del Borghese, 1973;
- Lotti (Luigi), *Ravenna politica tra Ottocento e Novecento*, in *Storia di Ravenna*, vol. V, *L'età risorgimentale e contemporanea*, a cura di L. Lotti, Venezia, Marsilio editore, 1996, pp. 610-611;
- Martucci (Roberto), *Emergenza e tutela dell'ordine pubblico nell'Italia liberale. Regime eccezionale e leggi per la repressione dei reati del brigantaggio (1861-1865)*, Bologna, Il Mulino, 1980;
- *L'invenzione dell'Italia unita 1855-1864*, Milano, Sansoni, 1999;
- Melis (Guido), *Storia dell'amministrazione, 1861-1993*, I Bologna, Il Mulino, 1996;
- Guido Melis, *Il ministero dell'Interno dall'Unità al fascismo*, in «Amministrazione civile. Rivista del ministero dell'Interno», gennaio 2003, pp. 16-25;
- Missori (Mario), *Governi, alte cariche dello Stato, alti magistrati e prefetti del Regno d'Italia*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, 1989;
- Montevecchi (Luisa), *Il ministero dell'Interno: gli archivi e le informazioni*, in «Archivio Isap», ns 6, *Le riforme crispine*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 415-446;
- Mori (Giorgio), *Toscana addio? (1861-1900)*, in *Storia d'Italia. Le regioni dall'unità a oggi. La Toscana*, a cura di G. Mori, Torino, Einaudi, 1986, pp. 159-195;
- Pavone (Claudio), *Le bande insurrezionali della primavera del 1870*, in «Movimento operaio», ns. 8 (1956), pp. 42-107;
- Randeraad (Nico), *Gli alti funzionari del ministero dell'Interno durante il periodo 1870-1899*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 39 (1989), f. 1, pp. 202-265;
- Renda (Francesco), *I Fasci siciliani (1892-94)*, Torino, Einaudi, 1977;
- Ridolfi (Maurizio), *Circoli, associazioni e riti del consenso*, in *Storia di Ravenna*, vol. V, *L'età risorgimentale e contemporanea*, a cura di L. Lotti, Venezia Marsilio editore, 1996, pp. 254-255;
- Sensales (Giuseppe), *L'anagrafe di polizia*, in «Nuova antologia», 16 maggio 1901, pp. 218-249;
- Sepe (Stefano), *Amministrazione e «nazionalizzazione». Il ruolo della burocrazia statale nella costruzione dello Stato unitario (1861-1900)*, in *Dalla città alla nazione. Borghesie ottocentesche in Italia e in Germania*, a cura di M. Meriggi e P. Schiera, Bologna, Il Mulino, 1993, pp. 307-341;
- Tosatti (Giovanna), *Il ministero dell'Interno*, in *L'amministrazione centrale dall'Unità alla Repubblica. Le strutture e i dirigenti*, a cura di G. Melis, Bologna 1992;
- *La repressione del dissenso politico tra l'età liberale e il fascismo. L'organizzazione della polizia*, in «Studi storici», 38 (1997), n. 1, pp. 217-255;
- *L'anagrafe dei sovversivi italiani: origini e storia del Casellario politico centrale*, in «Le carte e la storia», 3 (1997), n. 2, pp. 133-150;

Itinerari di approfondimento tematico



I diritti fondamentali nella nuova costituzione elvetica (18 aprile 1999)

MARIA PAOLA VIVIANI SCHLEIN

1. *Alla prova dei fatti*

Nel marzo 2000, le Sezioni unite del Tribunale federale elvetico hanno deciso, a maggioranza, di non modificare la giurisprudenza già esistente in materia di "divieto di arbitrio": a tale decisione si è uniformata, con sentenza del successivo 3 aprile, la II^a Corte di diritto pubblico competente a pronunciarsi sulla causa «P[...] contro il Tribunale amministrativo del Canton di Vaud».

La questione dedotta in giudizio riguardava un cittadino di Haiti cui le autorità competenti del Canton di Vaud avevano rifiutato di rinnovare il permesso di soggiorno, dopo il divorzio dalla moglie, cittadina svizzera, avvenuto entro il periodo minimo di cinque anni richiesto, in costanza di matrimonio, per ottenere la cittadinanza.

La causa è iniziata tramite un «ricorso di diritto pubblico» che, ai sensi dell'art. 88 della Legge federale sull'organizzazione giudiziaria, può essere presentato da privati o enti collettivi che si trovino lesi nei loro diritti da decreti o decisioni che li riguardano personalmente o che rivestono carattere obbligatorio generale.

La questione consisteva nello stabilire se l'art. 9 della nuova costituzione [«Ognuno ha diritto d'essere trattato senza arbitrio e secondo il principio della buona fede da parte degli organi dello Stato»], approvata con referendum costituzionale il 18 aprile 1999 ed entrata in vigore il 1° gennaio 2000, attribuisse o meno un autonomo diritto di presentare tale ricorso, e si radicava nel divieto di arbitrio, da tale articolo ora espressamente

enunciato. Nel vigore del precedente testo il divieto non era contenuto in una specifica disposizione costituzionale, ma era stato ricavato, ad opera dello stesso Tribunale, dall'art. 4 che sanciva il principio di eguaglianza.

Secondo l'interpretazione giudiziale consolidata in precedenza, il divieto d'arbitrio poteva essere invocato solo se collegato a disposizioni di legge conferenti un diritto o tendenti a proteggere direttamente gli interessi lesi. Il divieto di arbitrio, cioè, non poteva costituire un diritto da far valere in via autonoma.

Alle Sezioni unite è stato posto il problema di valutare se la creazione di un'apposita disposizione costituzionale abbia o meno conferito indipendenza al principio in esame; se sia o meno possibile, in altri termini, accogliere ricorsi fonda-

ti esclusivamente sull'aspetto arbitrario di una decisione o se continui ad essere necessario che tali atti invochino la violazione di un altro diritto.

Malgrado l'attenta presa in considerazione di una autorevole dottrina (Kälin, Kölz, M ller)¹ che, alla luce della nuova disposizione costituzionale, era contraria alla precedente interpretazione il Collegio ha deciso di non cambiare indirizzo, in base alla prevalente – e non convincente – argomentazione che non “conviene” mutare giurisprudenza in mancanza di “motivi importanti” e in previsione di nuove iniziative di revisione (già in corso, ma di cui non è ancora possibile conoscere il tenore definitivo), che renderebbero in un certo senso transitori eventuali mutamenti di giurisprudenza.

Già la riunione delle Sezioni del Tribunale federale (prevista ai sensi dell'art.16 della Legge federale sull'organizzazione giudiziaria quando una singola Sezione intenda derogare alla giurisprudenza seguita da un'altra o da più Sezioni riunite o dall'intero Tribunale) suscita qualche dubbio, peraltro in questa stessa sede affrontato e risolto. È infatti, intervenuto un cambiamento nella lettera della costituzione, che ora prevede espressamente ciò che prima era solo implicito e frutto di interpretazione: non si sarebbe trattato di un vero e proprio mutamento di

giurisprudenza. Ma – si legge nell'«Erwägung 2» della sentenza – permettere a una Sezione di decidere unilateralmente in materia avrebbe potuto dar luogo, in un secondo momento, a pronunce contraddittorie da evitare.

La sensazione dominante che si avverte nel leggere questa decisione è che, sia dal punto di vista procedurale che da quello sostanziale, ben poco valore abbia rivestito per i supremi giudici elveticici la considerazione dell'articolo 9 della nuova costituzione.

Anzi, chiaramente si legge nell'«Erwägung 5»:

Le fait que l'interdiction de l'arbitraire soit désormais explicitement consacrée par l'art. 9 de la Constitution n'y change rien.

Cioè, per le Sezioni unite del Tribunale di Losanna, la volontà del Costituente di rafforzare la tutela contro gli atti arbitrari non può essere dedotta dal solo fatto di avere inserito un'esplicita disposizione contro l'arbitrio, né dalla dichiarazione – assai chiara, per la verità – pronunciata al Consiglio degli Stati dal relatore Inderkum a nome della I^a Commissione per la revisione della costituzione:

La Commissione, dunque, non solo esprime la speranza, ma è palesemente del parere che il Tribunale federale nel futuro, sulla base dell'art. 8

[poi diventato l'art.9: *n.d.a.*], dovrà cambiare prassi. Poiché, con la menzione espressa del divieto di arbitrio nel Catalogo dei diritti fondamentali è detto chiaramente che qui si tratta di diritto costituzionale autonomo.

Dichiarazione che, peraltro, non suscitò alcuna reazione né alcun dibattito prima delle rispettive deliberazioni delle due Camere del Parlamento.

Ma le Sezioni unite – con un ragionamento che appare contraddittorio rispetto alle loro stesse argomentazioni oltre che con la prassi precedente – hanno respinto come erronea la premessa del consigliere Inderkum, affermando che, già prima dell'approvazione dell'art. 9, era stata riconosciuta la natura di diritto costituzionale indipendente al divieto di arbitrio. E questo nonostante, in molte decisioni, non fosse stato possibile riconoscerlo come tale, nel senso che

l'interdiction générale de l'arbitraire ne confère pas elle-même à la personne touchée un intérêt juridiquement protégé au sens de l'art. 88 OJ [Legge federale sull'organizzazione giudiziaria] et que la possibilité de se prévaloir de cette garantie présuppose l'existence d'un droit de fond [...].

Inoltre, secondo il supremo interprete giudiziario elve-

tico, il Costituente avrebbe dovuto esplicitamente attirare l'attenzione sull'importanza da attribuire alla costituzionalizzazione del divieto di arbitrio. Il quale, per di più (ma ciò non pare impressionare troppo i giudici), è inserito nel Catalogo dei diritti fondamentali, enumerati dall'art. 7 all'art. 36 della costituzione.

2. La diffusa costituzionalizzazione dei diritti fondamentali

Di fronte ad un atteggiamento giurisprudenziale simile, si può preliminarmente rilevare come in certi contesti, la scrittura di una norma, anche di natura costituzionale, possa avere un rilievo assai modesto.

Verrebbe quasi da pensare che, ove il processo di costituzionalizzazione formale avvenga dopo la formazione di una consuetudine, fondata sulla giurisprudenza o sull'adesione a Convenzioni internazionali o su entrambe, quest'ultima faccia perdere di vista la valenza politica, oltre che la "forza" giuridica, della norma scritta e dell'innovazione implicita nella sua inserzione in costituzione.

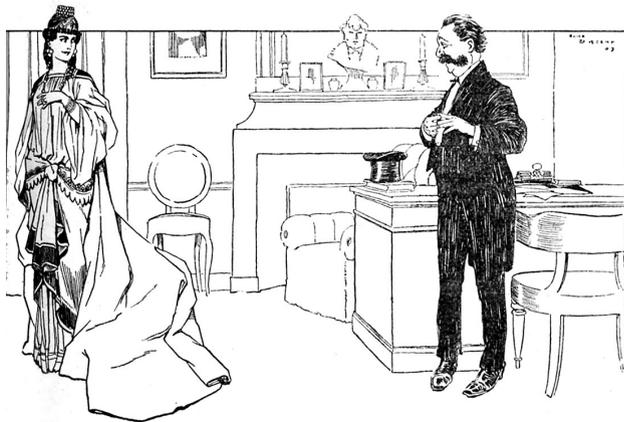
Ciò, sebbene in diversi casi – presi anche dall'attualità e spesso riferentisi ad ordinamenti in cui la protezione dei diritti fondamentali appare assai garantita – si tenda a dare un peso notevole e a riconnettere una forte carica simbolica

alla trasposizione scritta di principi e di norme in tale materia.

Basti pensare all'*Human Rights Act* approvato nel 1998 in Gran Bretagna, che è venuto a riempire, sia pure con effetti parziali, il vuoto "formale" di un Paese moderno e indiscutibilmente democratico in cui però non esiste una Carta dei diritti. Forse a causa dell'assenza in quel Paese, dopo la *Glorious Revolution* (1688), di rivoluzioni popolari seguite da assestamenti costituzionali (cfr. Leyland, *Human Rights Act*, p. 84). Lo stesso Leyland (p. 85) ha anche sostenuto la necessità di tale legge, dal momento che, nel recente passato, il governo britannico «ha fatto approvare leggi che hanno avuto l'effetto di erodere le libertà fondamentali», soprattutto in materia d'immigrazione, occupazione e giustizia penale e che, specialmente nel corso del XX secolo, l'atteggiamento del Regno Unito al riguardo è stato suscettibile di molte critiche.

Va inoltre rilevato come in Gran Bretagna la pressione in favore dell'adozione di un testo scritto in materia di diritti fondamentali è stata assai forte e ha contribuito a raggiungere il risultato, certo compromissorio, del recepimento nell'ordinamento interno della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Con l'effetto di rendere illegittima, in determinati casi, l'azione dei pubblici poteri quando sia incompatibile con i diritti ivi riconosciuti e garantiti.

Per evitare il rischio che il potere giudiziario violi il principio della supremazia parlamentare, la disposizione legislativa incompatibile rimane in vigore, mentre è prevista la possibilità di una più rapida procedura di emendamento. Anche se dal punto di vista formale in assenza di una costituzione rigida, non esiste alcun modo per proteggere la Convenzione europea, così incorporata, da una legge successiva nel tempo e ad essa contraria o solo incompatibile.



Malgrado l'indubbia prudenza e la macchinosità della soluzione per ora adottata dal legislatore britannico, e l'assenza nella stessa Convenzione europea di alcuni diritti, e in special modo di quelli sociali ed economici, la valenza – morale e simbolica, oltre che giuridica – di tale atto “di incorporazione” non tarderà a far sentire i suoi effetti.

Né si può tralasciare di richiamare, in proposito, lo sforzo che l'Unione europea ha compiuto, a partire dalla deliberazione finale del Consiglio europeo di Colonia del 3-4 giugno 1999, per predisporre la Carta dei diritti fondamentali, onde rafforzarne anche a livello comunitario la tutela, sia pure già garantita da una lunga e consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia (cfr. Chessa, *La tutela dei diritti*, p.109).

I Trattati di Roma (1956), istitutivi del Mercato comune europeo (M.E.C.), non si occupavano, infatti, dei diritti, nella convinzione – inizialmente assai diffusa – che la Comunità non avrebbe regolato materie rilevanti da quel punto di vista. Solo con le revisioni operate attraverso i Trattati di Maastricht e di Amsterdam è stata introdotta una clausola generale – ora contenuta nell'art. 6 del Trattato dell'Unione – di tutela dei diritti fondamentali da parte dell'Unione, sulla scorta della Convenzione europea e delle tradizioni

costituzionali comuni. Clausola che si è inteso onorare, dopo qualche incertezza e contrapposizione relative alla soluzione migliore da seguire per ottenere tale risultato, proprio con l'approvazione di un'apposita Carta scritta.

L'elemento sul quale preme attirare l'attenzione è il valore – simbolico, politico e giuridico – che anche l'ordinamento europeo ricollega alla raccolta in un unico testo scritto di diritti peraltro già ampiamente tutelati, anche per merito di numerosi atti di riferimento e di un'ormai copiosa giurisprudenza della Corte del Lussemburgo.

Lo stesso sforzo di scrittura e costituzionalizzazione operato da molti Paesi giunti da poco alla democrazia nell'area della cessata Unione sovietica, a cominciare dalla Russia, o, ancora, dalla Repubblica del Sudafrica, particolarmente interessante quest'ultima nelle sue garanzie e nelle sue aperture.

Al di là del valore simbolico che la costituzionalizzazione dei diritti fondamentali – come peraltro la costituzionalizzazione in genere – riveste, poiché testimonia la rottura con un passato che non li tutela o almeno non li tutela in quel modo (v. Viviani Schlein, *Rigidità costituzionale*, p.17), è interessante richiamare alla mente, pur se ampiamente conosciuto, il diverso approccio assunto in proposito negli Sta-

ti Uniti (già nelle Dichiarazioni dei diritti degli Stati membri, tra cui, notissima, la prima, della Virginia, risalente al 1776) e in Europa.

Se, nella concezione americana, i diritti di libertà, anteriori all'ordinamento che li “riconosce”, limitano tutti i poteri, compreso quello legislativo (sia nella sua produzione ordinaria che in quella costituzionale), e spetta al potere giudiziario il compito di attuarli tutelando, nella concezione francese, derivante dalla Rivoluzione, il loro riconoscimento e la loro garanzia sono vincolati alla volontà generale espressa attraverso la legge (Ridola, *Libertà e diritti*, p. 13). Tant'è che spesso le costituzioni affidavano al potere legislativo la previsione più dettagliata del regime delle libertà, in esse soltanto enunciate; mentre già nel XVIII secolo in Gran Bretagna – il maggior nemico delle libertà è considerato il potere esecutivo.

Non a caso, nel primo modello, il controllo di costituzionalità è stato introdotto in tempi assai brevi, sia pure attraverso la prassi, mentre, nei Paesi legati alla concezione rivoluzionaria francese della supremazia della legge, o non è stato mai introdotto o lo è stato molto tempo dopo.

Basti pensare, a tal proposito, proprio alla Francia, dove il controllo di costituzionalità è stato introdotto solo dalla costituzione del 1958; oltretut-

to, non come strumento di garanzia dei diritti fondamentali, ma come arma in più a disposizione del fin troppo potente Esecutivo.

Oppure, si pensi alla Svizzera, dove è tuttora inibito il controllo di costituzionalità delle leggi approvate dal Parlamento federale; mentre è possibile il controllo sulle leggi approvate dai Parlamenti cantonali, non depositari della sovranità nazionale, per limitare l'attività dei quali fu appunto istituito, nel 1874, il Tribunale federale (v. Poggi Ernst, *La giustizia costituzionale*, p. 110 ss.). Il recente dibattito – svoltosi sia in Parlamento, soprattutto in occasione dell'approvazione del cosiddetto "pacchetto giustizia", sia in sede partitica sia, infine, nell'opinione pubblica – sull'eventualità dell'introduzione di un tale controllo non ha portato ad alcun risultato concreto: la revisione costituzionale relativa alla giustizia ha potuto essere approvata, sia dalle due Camere che dal popolo e dai Cantoni nel referendum del 12 marzo 2000, solo dopo che era stata eliminata tale possibilità.

È d'altronde ben conosciuto da tutti il cambiamento che i diritti fondamentali, i loro presupposti, il loro regime giuridico, il loro ruolo nella società hanno subito col passaggio dallo Stato liberale ottocentesco – supremo centro di riferimento e unica fonte di produzione del diritto scritto – allo Stato socia-

le e, infine, allo Stato pluralistico contemporaneo (cfr. Ridola, *Libertà e diritti*, p. 25 ss.).

Nello Stato contemporaneo l'idea della netta separazione tra Stato e società civile, tipica del liberalismo ottocentesco, è venuta meno. Libertà oggi significa maggiori poteri, più che assenza di soggezioni, vincoli e controlli statali (v. Bognetti, *Federalismo*, p. 21): anche se, in molte realtà sociali e statuali, tale affermazione sembra sfumare sensibilmente in questi ultimissimi anni, in cui la concorrenza e il mercato si sono riappropriati di molto del terreno perduto a partire dagli anni della grande depressione e del *new deal* rooseveltiano.

Le elencazioni dei diritti contenute nelle più recenti costituzioni (portoghese del 1976, spagnola del 1978, sudafricana del 1996, elvetica del 1999) mostrano chiaramente l'impatto di questa trasformazione, l'estendersi dell'ambito d'azione dei diritti costituzionalmente garantiti (di cui il cosiddetto effetto orizzontale, sul quale si tornerà in seguito, è la più evidente conseguenza); nonché la loro globalizzazione, l'universalizzazione almeno formale degli stessi, attraverso l'espansione della normativa internazionale sui diritti umani.

Ma di quest'aspetto, e degli effetti che può avere sulla tutela dei diritti in ogni singolo ordinamento, si dirà al termine di queste note.

3. *La ritardata costituzionalizzazione dei diritti fondamentali nella Confederazione elvetica*

Per tornare alla Svizzera e alla recente costituzionalizzazione ivi avvenuta di un vero e proprio Catalogo dei diritti collocato subito dopo le «Disposizioni generali», va innanzi tutto ricordato che la formulazione originaria della precedente costituzione del 1874, che a sua volta aveva ampiamente rivisto quella precedente del 1848, non lo prevedeva.

Fatto non nuovo, in quanto già verificatosi nella costituzione federale degli Stati Uniti d'America (1787); e ben giustificato dalla struttura federale di questi due ordinamenti, dal momento che il federalismo delle origini – il federalismo duale, con le competenze definite e distinte tra Federazione e Stati membri – contemplava scarsi rapporti diretti tra il primo livello e il cittadino, intervenendo in misura minima nei settori legati all'esercizio dei diritti. D'altronde, le costituzioni dei singoli Stati membri erano già corredate di veri e propri Cataloghi, organici ed assai estesi. Ma se, in un primo momento, non fu anteposta alcuna Dichiarazione dei diritti alla costituzione del 1787, perché non si voleva che lo Stato federale si occupasse di questi aspetti della vita consociata, in seguito, l'approvazione dei primi dieci emendamenti (1791) fu la condizio-

ne posta da molti Stati membri per ratificare il testo approvato dai Padri fondatori.

Anche nella realtà elvetica, l'originaria assenza di un Catalogo dei diritti a livello federale era parzialmente compensata dal loro riconoscimento e dalla loro protezione nelle costituzioni dei Cantoni che, in molti casi, li avevano introdotti sotto la spinta della "rigene-



razione liberale", iniziata nel 1830 e proseguita, attraverso la diffusione delle sue idee, nei decenni seguenti. Ma a ciò si sommava, probabilmente, anche la volontà di non inserire in costituzione il riconoscimento dei diritti detti inviolabili, che avrebbe potuto opporre seri ostacoli alla supremazia del legislatore federale.

Ora, se l'introduzione del *judicial review* negli Stati Uniti, pochissimi anni dopo l'entrata in vigore della costituzione federale e dei suoi primi emendamenti, ha portato ad un perfezionamento dei diritti garantiti e protetti nel testo scritto e al loro progressivo adeguamento ai cambiamenti originati dalla forte dilatazio-

ne degli interventi federali in moltissimi settori, lo stesso processo non si è potuto verificare nell'ordinamento elvetico. Qui l'assenza di controllo di costituzionalità sulle leggi federali ha fatto mancare, almeno in parte, un'interpretazione evolutiva del dettato costituzionale, ad opera di Corti preposte a tale specifica attività, e ha reso certamente più macchinoso l'adeguamento ai mutamenti imposti dalla realtà.

L'ampliamento delle funzioni federali, certo meno significativo che negli Stati Uniti e in altri Paesi, ma verificatosi anche qui, è avvenuto nell'ambito di una situazione in cui le uniche (e per la verità frequenti) modificazioni al testo costituzionale sono state introdotte attraverso la procedura di revisione. Riconoscimento e protezione dei diritti sono stati perciò predisposti attraverso aggiunte, spesso macchinose e di difficile interpretazione, alle disposizioni esistenti. E, poiché il testo era stato concepito inizialmente come supremo regolatore dell'ambito federale – in uno schema in cui i due livelli erano ben distinti e separati – gli emendamenti sono intervenuti soprattutto nella forma di successive aggiunte di articoli aventi per oggetto le competenze e le attribuzioni di quello.

Come è stato suggestivamente messo in luce di recente, la collocazione dei diritti

nella vecchia costituzione elvetica rispondeva chiaramente all'impostazione statocentrica ottocentesca (v. Floridia, *Profili di tecnica redazionale*, pp. 21-22). La delineazione dei diritti fondamentali risultava essenzialmente da disposizioni dedicate ad altro, e soprattutto all'estensione o alle modalità dell'intervento rispettivamente federale o cantonale: essi erano riconosciuti e protetti dal precedente testo costituzionale elvetico solo indirettamente, in modo non omogeneo e frammentario, e risultavano così sminuiti da una visione complessiva che metteva a fuoco i due livelli di gestione del potere, più che gli individui.

Altro motivo per cui la disciplina dei diritti fondamentali non era stata finora introdotta nel testo costituzionale elvetico è forse da ricondurre alla grande partecipazione alla vita politica di cui i cittadini elvetici hanno sempre usufruito. Sia attraverso le votazioni obbligatorie in occasione del referendum costituzionale e dell'iniziativa popolare; sia attraverso le frequenti e sempre possibili consultazioni referendarie legislative in ambito federale cantonale.

In fondo, quindi, è sempre prevalsa l'idea che la partecipazione di ogni cittadino all'elaborazione dell'ordinamento giuridico costituisse un momento centrale della protezione dei diritti fondamentali

(J. P. M. Ller, *Eléments*, p.1). In tal senso, la difesa del soggetto dai poteri pubblici – Esecutivo e Legislativo – veniva avvertita come meno urgente e meno indispensabile.

4. *La costituzionalizzazione organica dei diritti fondamentali in Svizzera attraverso la revisione totale*

Nel corso della sua vigenza, la costituzione elvetica del 1874 è stata sottoposta a circa 140 procedimenti di revisione.

Il suo testo era invecchiato, appesantito da emendamenti approvati in tempi successivi e molto diversi tra loro. Essa conteneva alcune disposizioni di nessun rilievo costituzionale ed era, invece, carente nella disciplina organica di materie importanti, quale quella dei diritti fondamentali, regolate solo in via di interpretazione giudiziale.

Già dalla metà degli anni '60 furono presentate mozioni in Parlamento che hanno messo in moto quello che è stato poi un *iter* lungo e travagliatissimo, concluso solo più di trent'anni dopo: con l'approvazione del nuovo testo da parte dei due rami dell'Assemblea federale il 18 dicembre 1998, e da parte del popolo e dei Cantoni, attraverso referendum costituzionale, il 18 aprile 1999 e l'entrata in vigore il 1° gennaio 2000.

Come è noto, il raggiungi-

mento di tale risultato è stato reso possibile dal percorso "a tappe" seguito per giungere all'approvazione finale: in un primo momento, attraverso il varo della cosiddetta costituzione d'aggiornamento, in seguito al «mandato di aggiornamento» del diritto costituzionale attuale, scritto e non scritto, conferito il 3 giugno 1987 dall'Assemblea federale al Consiglio federale (Viviani Schlein, *La nuova Costituzione svizzera*, p. 7 ss).

In un secondo momento (12 marzo 2000), si è svolto un nuovo, importante, referendum costituzionale sul "pacchetto giustizia"; successive fasi di revisione costituzionale hanno riguardato l'organizzazione suprema federale (soprattutto l'Esecutivo, il Consiglio federale), tuttora *in fieri*, e i "diritti popolari" – argomento delicatissimo, su cui si procede solo con piccole e prudenti modificazioni degli strumenti a disposizione del "sovrano". Il successivo referendum costituzionale (9 febbraio 2003), pur caratterizzato da un risultato ampiamente positivo, ha registrato però la più bassa affluenza alle urne degli ultimi trent'anni.

Né si può dimenticare che è assai difficile approvare una nuova costituzione (o cambiarla in maniera estesa su punti significativi) quando, nel Paese interessato, non si siano verificati grandi rivolgimenti politici e sociali, dovuti ad eventi rivo-

luzionari, o bellici o comunque comportanti il passaggio ad una diversa forma di Stato.

Come è stato detto, la riscrittura della Costituzione elvetica, che rappresentava

ancora un punto, se non di universale consenso, almeno di sostanziale equilibrio delle componenti politico - culturali della società [Floridia, *Profili di tecnica redazionale*, p. 16]

è avvenuta relativamente "a freddo": per tale motivo, si sono rivelati indispensabili dei compromessi, tra cui lo stesso "aggiornamento".

Uno dei punti di maggior rilievo della costituzione del 18 aprile 1999 è stato proprio l'inserimento in quel testo di un organico e tendenzialmente completo Catalogo dei diritti (cui si aggiunge, inoltre, un inedito capitolo 3 del Titolo II dedicato agli «Obiettivi sociali», prima derivabili in via di interpretazione e difficilmente reperibili nel testo costituzionale), ricavabile in gran parte dal recepimento della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, cui peraltro si era fatto sempre riferimento, e dalla giurisprudenza del supremo organo giudiziario, il Tribunale federale di Losanna.

Contrariamente a quanto sostenuto da alcuni studiosi, ci pare che la "trasposizione" dei diritti fondamentali da una Convenzione internazionale, per quanto autorevole, e dalla

giurisprudenza del Tribunale federale al testo della nuova costituzione – tra l'altro in una posizione di grande rilievo – non sia stata soltanto un'«operazione essenzialmente cosmetica» (Ceccanti, *I diritti fondamentali nella nuova Costituzione svizzera*, p. 47, ma *contra* Montanari, *I diritti dell'uomo*, p. 67). Altri studiosi vedono invece in essa un forte cambiamento non tanto nella sostanza, quanto nella forma e nel tono della tutela offerta (cfr. Floridaia, *Profili di tecnica redazionale*, p. 22).

Ciò è indubitabile e comunque assai importante: se non altro perché con un Catalogo dei diritti, così come è ora enunciato, sarà molto più agevole rispondere alla richiesta di "nuovi" diritti, del resto sempre più prevedibile, in ragione soprattutto degli strabilianti e per certi versi tumultuosi progressi della tecnologia e della tecnica.

Ma una revisione (anche parziale, tanto più se totale) non è mai di scarso rilievo: essa ha comunque un'incidenza profonda sull'equilibrio politico-costituzionale.

Inoltre, l'anteposizione del Catalogo dei diritti alle norme sul federalismo (già peraltro raccomandata dal rapporto Wahlen del 1973, come ricorda Knapp, *La révision*, p. 407) a fronte di una previsione e di una tutela disperse in vari articoli, e del ricorso interpretativo ad un testo internazionale

da parte di una giurisprudenza – quella del Tribunale di Losanna – spesso consolidata su *standard* di garanzia a volte in ritardo rispetto all'evoluzione voluta dal Costituente, non può essere considerata cosa di poco conto.

Se pure l'effettiva volontà iniziale fosse stata solo quella di aggiornare il diritto vigente (e può invece venire il dubbio che, almeno in parte, si sia trattato di un'abile soluzione per superare difficoltà che apparivano insormontabili), la "trasposizione" non può essere stata, né continuare ad essere un'attività "neutra", una mera ratifica del lavoro svolto dal Tribunale federale. Perché, oltretutto, l'enunciazione e, anzi, la stessa collocazione dei diritti fondamentali in una parte o nell'altra del testo costituzionale incidono – anche a non volerlo – sulla stessa forma di Stato.

Tanto più in uno Stato federale come la Svizzera, dove l'aver anteposto la trattazione dei diritti al Titolo III, dedicato a «Confederazione, Cantoni e Comuni» ha un significato giuridico oltre che politico; dove la regolamentazione di una materia cruciale come quella dei diritti nella costituzione federale rafforza i poteri del centro nei confronti delle periferie; dove certamente un'organica, oltre che più dettagliata e completa, protezione a livello federale offre una maggiore protezione alle

minoranze.

Anche secondo il Messaggio del Consiglio federale, d'altronde, la codificazione di alcuni principi fondamentali dell'attività statale e la redazione di un Catalogo completo dei diritti fondamentali rappresentano due dei punti salienti del nuovo testo.

Ma la sentenza richiamata all'inizio di queste note, a nostro parere, è una chiara dimostrazione *a contrario* di ciò, laddove si rifiuta di dare al divieto di arbitrio uno spazio maggiore di quello che dallo stesso Tribunale era stato dato in passato. In presenza di un testo scritto che certamente valorizza tale divieto, il supremo organo giurisdizionale elvetico lo interpreta in modo conforme alla propria giurisprudenza precedente, non nascondendo peraltro perplessità al riguardo, con la considerazione decisiva che, se il Costituente avesse voluto un cambiamento profondo in materia, avrebbe dovuto dirlo espressamente.

Ma un altro problema è da tenere in considerazione: la garanzia dei diritti fondamentali, sia pure esplicitata in un rassicurante Catalogo contenuto nel Titolo immediatamente successivo alle Disposizioni generali, che si impone quindi ai due livelli di governo presenti nel Paese, non risulta indebolita dall'assenza di un controllo di costituzionalità sulle leggi federali?

Come si è già ricordato, il disegno di revisione totale a tappe implicava l'approvazione di un secondo gradino, il "pacchetto giustizia", all'interno del quale uno dei punti qualificanti sarebbe dovuto essere – come si è già ricordato – l'introduzione di un controllo di costituzionalità. Il compromesso che si è imposto, con lo stralcio dell'introduzione di una giurisdizione costituzionale, non ha ridimensionato in modo percepibile la tutela dei diritti catalogati e raccolti in modo certamente garantista nel Titolo II del nuovo testo?

Come osserva un noto studioso di diritto pubblico elvetico, il principio secondo il quale la supremazia della legge vale in tanto in quanto la regola sia validamente adottata è soggetto ad una grave eccezione: una legge federale o un decreto di carattere obbligatorio generale, ancorché radicalmente illecito, perché in aperta violazione della costituzione, vincolano tutte le autorità federali e cantonali (Knapp, *L'ordinamento federale svizzero*, p. 79). Infatti, l'inconfutabilità della legge era, nella costituzione precedente, stabilita dall'art. 113,3 ed è ora ripresa, sia pure con formula diversa, dall'art. 191, che così recita:

Le leggi federali e il diritto internazionale sono determinanti per il Tribunale federale e per le altre autorità incaricate dell'applicazione del diritto,

evidentemente, anche nel caso violino disposizioni della costituzione, comprese quelle relative ai diritti fondamentali (e inviolabili).

Se è vero, come è generalmente riconosciuto, che la rigidità della costituzione è un presidio per le minoranze, non v'è dubbio che tale connotato perda molto del suo significato e della sua valenza qualora non sia posto alcun obbligo "giustiziabile" di rispetto della stessa da parte dell'attività legislativa.

Sebbene sia possibile sostenere che, in molti ordinamenti, non c'è un collegamento necessario tra rigidità della costituzione e controllo di costituzionalità, sembra assai arduo negare che la garanzia offerta dalla costituzione intesa come norma suprema dell'ordinamento costituzionale, vale in quanto ci sia un meccanismo di controllo. Che, peraltro, al momento in cui si è inserito nel nuovo testo costituzionale elvetico il Catalogo dei diritti, si pensava di introdurre, sia pure in una "tappa" leggermente successiva.

Ne risulta così una costruzione sicuramente più avanzata e garantista, attenuata però nell'impatto a causa di un'attuazione e un'interpretazione giurisprudenziali più vicine al passato che attente alle nuove sfide del futuro. Come dimostra la sentenza richiamata all'inizio di queste note.

5. *La costituzionalizzazione dei diritti nello Stato sociale*

Il Catalogo dei diritti nella nuova costituzione svizzera comprende sia i tradizionali diritti di libertà, sia i diritti sociali, sia i diritti detti di "terza generazione": tutti e tre i tipi di diritti fondamentali, cioè, cui si è progressivamente estesa la protezione costituzionale.

Infatti, si sostiene comunemente che, all'inizio (in Inghilterra prima, sul Continente nel corso del XVIII secolo), vennero protetti i diritti della persona, per passare poi, sotto l'influenza delle idee filosofiche illuministe, alla tutela di quelli legati allo spirito (libertà di manifestazione del pensiero, di stampa, di religione).

Solo successivamente – più o meno con l'avvento dello Stato sociale – si sarebbe passati alla protezione dei diritti sociali (nelle costituzioni messicana del 1917 e in quella di Weimar del 1919 e, subito dopo la Seconda guerra mondiale, *in primis* nel Preambolo della costituzione francese del 1946), al fine di perseguire non solo l'eguaglianza formale, ma anche quella sostanziale.

Con l'avvento ulteriore dello Stato pluralistico, i diritti enunciati nei testi costituzionali si articolano maggiormente, ampliandosi fino ad includere il diritto all'ambiente, allo sviluppo sostenibile, alla disposizione del patrimonio dell'umanità, alla tutela del con-

sumatore e così via. Basta pensare, pur rimanendo in Europa, alle costituzioni di Grecia (1974-1986, art. 24), Olanda (revisionata nel 1983, art. 21), Portogallo (1976, art. 9), Spagna (1978, art. 45).

Come opportunamente è stato ricordato (Carlassarre, *Forma di Stato e diritti fondamentali*, p. 37), già autori settecenteschi come Giuseppe Compagnoni, insistevano, del resto, sull'essenzialità dell'istruzione ai fini di una libera democrazia. E basta la lettura di certi articoli di alcune costituzioni francesi di epoca rivoluzionaria per convincersi che, già alla fine del '700, si conoscevano, e si tenevano ben presenti anche in sede costituente, i collegamenti tra libertà, da un lato, e progresso e benessere sociale, dall'altro. Come facilmente si evince dalla lettura degli articoli 17-23 dell'Atto costituzionale del 24 giugno 1793 e di varie disposizioni della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino.

È innegabile che i diritti sociali prendano le mosse dall'affermazione del principio di eguaglianza; cosa peraltro resa evidente, appunto, dai richiami ad essi dei rivoluzionari francesi. Ma la contrapposizione tra eguaglianza e libertà in termini di incompatibilità appare, a chi scrive, forzata. Anche se è storicamente vero che, per lo più, lo schema dello Stato liberale ottocentesco mette l'accento soprattutto sui

diritti tradizionali – i cosiddetti diritti negativi – mentre lo Stato del XX secolo fa un importante salto di qualità, passando dalla democrazia politica a quella economica, in cui, comunque, il condizionamento degli stessi da parte dei diritti sociali risulta presto evidente. Né pare da trascurare la considerazione (De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, p. 311) per cui l'avvento dello Stato sociale è da ricondurre alla nascita, in alcuni Paesi europei quali la Francia e la Germania, accanto ai partiti della borghesia, di partiti espressione del proletariato e al tentativo di conciliare i principi liberali con le esigenze collettive maturate storicamente.

D'altra parte, nelle concezioni dell'epoca la società e lo Stato apparivano come due entità distinte e indipendenti. Dominava la tesi

che la società, in quanto razionale e giusta, dovesse restare libera in sé ed esprimere le regole di diritto per disciplinare lo Stato animato da ambizioni autoritarie.

[Grasso, *Osservazioni sullo Stato sociale* cit., p. 36]

L'idea dello Stato sociale si fonda, evidentemente, su considerazioni opposte. Lo Stato è chiamato ad intervenire, nel rispetto delle regole, per correggere situazioni di fatto che impediscono l'attuazione degli stessi principi e libertà conte-

nuti in costituzione. Si ammette cioè che le gravi disegualianze insite nella società, qualora non corrette, impediscono ad una parte dei cittadini di godere dei propri diritti fondamentali.

L'allargamento della previsione costituzionale dai soli diritti tradizionali a quelli sociali porta con sé anche un mutamento di approccio. Mentre i diritti tradizionali sono riconosciuti come naturali, sacri, inalienabili, quelli sociali sono garantiti su base pattizia, in quanto la loro protezione non ha ragioni etiche, filosofiche o storiche, ma deriva da un'apposita scelta politico-normativa.

Né, d'altronde, appare sempre esatto definire i diritti sociali solo come diretti ad ottenere prestazioni pubbliche: a volte sono configurati e configurabili come diritti di libertà (libertà di sciopero, di educazione della prole, di emigrazione ecc.), appunto perché le correlazioni tra i diritti sociali e i diritti detti fondamentali sono molto strette.

Ma non è questa la sede per affrontare la complessa questione appena accennata. Il Catalogo elvetico dei diritti, preso in esame nelle pagine seguenti, dimostra in modo palese come sia perfettamente possibile e ampiamente realizzata la convivenza tra lo Stato di diritto e uno Stato che garantisca l'esercizio di molti diritti legati ad una prospettiva di

benessere generalizzato e di aiuto ai bisognosi, oltre che il perseguimento – sia pure in termini, non strettamente cogenti per lo Stato – di obiettivi sociali rilevanti e assai avanzati. Ciò è auspicato, peraltro, sia da alcune tra le più vecchie costituzioni dell'epoca moderna (statunitense, 1787; elvetica, 1874), sia da alcune costituzioni recenti, quale quella spagnola del 1978.

Una cosa è certa: la concezione dei diritti fondamentali come diritti soggettivi pubblici è oggi del tutto superata; ma il Tribunale federale svizzero (secondo la critica rivoltagli dalla dottrina richiamata nella stessa sentenza dell'aprile 2000 già citata) è accusato di rifarsi ancora a quella concezione, nel momento in cui sembra pensare che l'espressione della volontà dell'autorità, in quanto sottratta al controllo giurisdizionale, non possa essere illegale.

La nuova costituzione elvetica dedica l'intero Titolo II (posposto solo alle Disposizioni generali del Titolo I) ai «Diritti fondamentali, cittadinanza e scopi sociali», con un capitolo I per i diritti fondamentali, un capitolo II per la cittadinanza e i diritti politici e un capitolo III per gli obiettivi sociali. Si tratta degli articoli dal 7 al 41, che contengono in parte disposizioni molto specifiche nella protezione di singoli diritti, in parte principi generali applicabili all'inte-

ra materia. Grande spazio viene dato alle garanzie procedurali, a quelle penali in particolare.

Malgrado l'intero Titolo abbia una natura prevalentemente prescrittiva, alcuni articoli (soprattutto, l'art. 41) hanno un carattere almeno parzialmente programmatico.

Vengono in mente, a tal proposito, le critiche raccolte recentemente in un interessante volume (Gentile e Grasso, *Costituzione criticata*), rivolte in passato alla nostra costituzione al tempo della sua approvazione da eminenti personaggi e costituzionalisti: gran parte di esse erano rivolte alla Prima parte, di cui lamentavano la vaghezza delle disposizioni, l'eccessivo dettaglio delle stesse, il loro carattere troppe volte puramente programmatico, la mancanza di corrispondenti diritti azionabili, l'impossibilità dello Stato di attuare gli impegni presi in tal modo.

All'indomani della Seconda guerra mondiale, con la drammatica fine dei regimi autoritari europei instaurati tra le due guerre, si imponeva in Italia il passaggio da una costituzione flessibile ed elastica a una costituzione rigida, capace di garantire contro i colpi di mano della maggioranza. Veniva così ad essere giustificata anche l'inserzione nel suo testo di disposizioni più dettagliate, anche se la natura compromissoria di una parte di esse

avrebbe reso difficile la loro attuazione.

La costituzione rigida di un moderno Stato sociale difficilmente può non entrare nei particolari, anche se neppure le disposizioni costituzionali più minuziose eliminano il rischio di una distanza tra la realtà e gli obiettivi prefissati.

Le critiche di allora, pur giustificabili e successivamente corroborate dalla mancata attuazione di una parte delle disposizioni contenute nel testo, erano per lo più da mettere in inevitabile correlazione col grande cambiamento in atto in quegli anni, a cui, in parte, ci si opponeva o di cui, in altra parte, non si potevano cogliere tutte le implicazioni.

In anni molto più recenti, in situazioni storico-spirituali² simili a quella in cui si trovarono i nostri Costituenti, ma in un clima internazionale molto più favorevole a passaggi di tale rilievo, altri Paesi si sono dotati di una costituzione dai caratteri simili alla nostra. Si pensi, soprattutto, a quella portoghese del 1976 e a quella spagnola del 1978, approvate in un contesto storico ben più favorevole all'introduzione di principi a tutela dello Stato sociale.

Ancora diverso il caso della Svizzera: come già ricordato, il nuovo testo costituzionale non nasce da passaggi storici rilevanti. E certamente si è potuto prescindere, in tal senso, da una tensione ideale particolare, nonché da uno sforzo

costituente legato a nuove convinzioni o a nuove necessità.

Eppure, il Catalogo dei diritti, come la posizione degli obiettivi sociali, mostra, comunque, le stigmate della modernità: le disposizioni sono dettagliate e garantiste, la posizione del soggetto che ne emerge è quella propria di uno Stato pluralistico contemporaneo, aperto anche al futuro e alle sue esigenze giuridiche, in parte ancora imprevedibili.

6. *Il Catalogo elvetico dei diritti fondamentali*

Il capitolo primo (Diritti fondamentali) del Titolo II (Diritti fondamentali, cittadinanza e scopi sociali) della nuova costituzione elvetica si apre con l'art. 7, in base al quale «la dignità umana deve essere rispettata e protetta».

Tale articolo, che non trova riscontro nel testo precedente, tutela un diritto che, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, pur non direttamente agibile, costituisce però un valore, un bene giuridico da rispettare concretamente attraverso i presidi e le garanzie della libertà personale (art. 10). Ma la tutela diretta della dignità umana, considerata già nella precedente costituzione all'art. 24 *novies*, che incaricava la Confederazione di «tutelare la dignità umana, la personalità e la famiglia» dagli abusi della tecnologia riproductiva

e dell'ingegneria genetica, oggi assurge a

ultima risorsa del diritto, nel caso in cui restasse inefficace la garanzia di tutti gli altri diritti fondamentali.

[Messaggio, p. 131]

L'importanza dell'art. 7, secondo questo punto di vista, sarebbe quindi nell'oltrepassare lo specifico ambito di tutela di un singolo diritto: esso consentirebbe di interpretare e orientare tutta la disciplina costituzionale, legislativa, giurisprudenziale relativa ai diritti fondamentali, come si legge anche nel Messaggio del Consiglio federale che ha accompagnato il progetto di revisione totale al Parlamento.

Nella fase di preparazione dell'articolo in questione, ci si domandò se la formula usata («va rispettata e protetta») non fosse troppo debole, poco cogente; si decise quindi di sottoporla così all'approvazione parlamentare e referendaria, per non indurre a pensare che lo Stato sarebbe stato in grado di garantirne la protezione assoluta in qualunque occasione. D'altronde, nemmeno le formulazioni relative agli altri diritti, sono redatte in termini veramente assoluti.

Né si può dimenticare come, nelle stesse democrazie occidentali, la tutela della dignità umana, così come quella degli altri diritti fondamentali, sia nella realtà un

obiettivo ancora lontano dall'essere realizzato; pur se è altrettanto innegabile una tendenza generale ad ampliarne e universalizzarne la tutela.

La formula contenuta nell'art. 7 della costituzione elvetica, forse non molto forte, ma più estesa di quella usata dal costituente tedesco (che, all'art. 1,1, della Legge fondamentale statuisce: «La dignità della persona è intangibile. Rispettarla e proteggerla è obbligo di ogni potere statale»), esprime la volontà di tenere presente il fatto che, oggi, gli attacchi alla dignità umana non vengono più solo dallo Stato e dai suoi organi.

Il successivo art. 8 fissa in termini più moderni (vale a dire assai più ampi, da un lato, e precisi, dall'altro), il canone tradizionale dell'eguaglianza giuridica.

Più ampi, perché il precedente art. 4 della costituzione del 1874 (ma anche nella precedente costituzione del 1848 l'art. 4 era dedicato a tale fondamentale principio dello Stato di diritto) riservava l'obbligo di eguale trattamento di fronte alla legge ai soli cittadini svizzeri; mentre l'attuale previsione riguarda «tutti»: modificazione, questa, che nel corso della procedura di consultazione cui il progetto fu sottoposto (dal giugno 1995 fino al febbraio 1996) suscitò qualche reazione negativa.

Più precisi, perché l'elenco dei possibili motivi di discri-

minazione vietati dal Costituyente è molto più dettagliato, e quindi più garantista, di quello precedente, avvicinandosi piuttosto all'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, già ampiamente tenuta presente nella giurisprudenza del Tribunale federale.

Sulla base dell'art. 8, infatti, tutti i criteri di discriminazione elencati non possono giustificare una disparità di trattamento che abbia a fondamento una caratteristica personale del soggetto o del gruppo di soggetti.

Spicca per novità, tra i criteri di discriminazione interdetti, il "modo di vita", che dette luogo a qualche polemica al momento dell'approvazione in Parlamento, in aggiunta rispetto al disegno originario e che, come risulta dai lavori preparatori, mira essenzialmente a proteggere gli omosessuali, anche se, con la sua formulazione, può proteggere anche altre categorie di persone, come, ad esempio, gli zingari.

Ulteriore innovazione rispetto al passato è l'introduzione (già presente nel testo predisposto dal Consiglio federale e fortemente appoggiata da alcune associazioni nella fase dell'approvazione parlamentare) di un riferimento specifico al divieto di discriminazione in rapporto a «menomazioni fisiche, mentali o psichiche». Garanzia ribadita ancora, con moderna

vocazione sociale, nell'ultimo comma dell'articolo che, nello stabilire misure positive dirette a ristabilire una certa eguaglianza di *chances*, fa obbligo al legislatore di prendere provvedimenti «per eliminare svantaggi esistenti nei confronti dei disabili».

Per dare concreta attuazione al divieto di discriminazione dei disabili, il Consiglio federale ha predisposto un progetto di legge contenente un elenco delle ineguaglianze che nella realtà li discriminano e che devono essere rimosse, un elenco giudicato da alcuni assolutamente insufficiente, in quanto sarebbe necessario prevedere un vero e proprio diritto di ricorso per gli handicappati discriminati.

È inoltre in corso un'iniziativa popolare per l'introduzione di un articolo costituzionale che garantisca ai disabili l'accesso agli edifici e ai trasporti pubblici («Parità di diritti per i disabili»), a cui il Consiglio federale ha però opposto un controprogetto, temendo un numero esorbitante di ricorsi (Messaggio 11 dicembre 2000). Uguale proposta, presentata durante l'iter di approvazione del nuovo testo costituzionale al Consiglio nazionale, era stata respinta di strettissima misura, con 78 voti contrari e 77 favorevoli.

Va comunque fatto notare che la lista contenuta al n° 2 dell'art. 7, che specifica in par-

ticolare alcuni motivi di discriminazione vietati, non tende certo alla completezza, per cui ben potranno aggiungersi, nella giurisprudenza futura, altre caratteristiche personali da tutelare.

Significativo in un Paese in cui spesso, nel passato anche prossimo e in una qualche misura anche adesso, la retribuzione per il lavoro maschile e quello femminile non è stata e non è uguale – benché ripreso dal precedente alinea 2 dell'art. 4 – il n° 3 dell'art. 7, dedicato all'eguaglianza di diritti tra uomo e donna che, superando le concezioni originarie e tradizionali dell'eguaglianza



formale davanti alla legge, chiede espressamente che sia assicurata, in materia, l'eguaglianza di diritto e di fatto. Una innovazione costituzionale nata sull'onda dell'entrata in vigore della Legge federale 1° luglio 1996 (sull'eguaglianza tra uomo e donna), cui hanno fatto seguito leggi di vari Cantoni. Malgrado questo, le retribuzioni delle donne (nei rapporti di lavoro regolati dal diritto privato) sono ancora inferiori a quelle degli uomini di circa un terzo.

Tale disposizione, tra l'al-

tro, è uno degli esempi più chiari proposto dal Catalogo dei diritti di quell'effetto orizzontale diretto, incoraggiato dal successivo art. 35, n° 3, che permette l'applicazione del dettato costituzionale non solo ai rapporti tra Stato e privati, ma anche a quelli tra privati. Ed ecco un'ulteriore prova dell'insufficienza del concetto di diritto soggettivo pubblico.

Il successivo art. 9, che non trova riscontro nella precedente costituzione, eleva a rango di disposizione costituzionale – come si è già avuto modo di sottolineare – la protezione dall'arbitrio e la tutela della buona fede. L'arbitrio può essere definito come la negazione del diritto, un modo con cui le autorità pubbliche prendono le loro decisioni *selon leur bon plaisir*, esercitano cioè il potere senza tener conto di alcun limite.

Si è già visto come il Tribunale federale, anche in decisioni recenti e successive all'entrata in vigore della nuova costituzione, abbia ribadito la propria precedente interpretazione per cui il divieto di arbitrio (prima ricavato in via giurisprudenziale dal principio di eguaglianza) non costituisce un diritto autonomo né autonomamente azionabile. Secondo il Tribunale federale (e una parte minoritaria della dottrina, cfr. Auer, Malinverni, Hottelier, *Droit constitutionnel*, p. 531, n. 147) il divieto di arbitrio si avvicina, come il tutto ad una

parte, all'eguaglianza di trattamento. Ma può anche darsi che, qualora, a situazioni diverse, possa corrispondere un trattamento diverso, a limitare questa diversità intervenga appunto il divieto di arbitrio.

Tale principio ha una portata generale: è una garanzia elementare di giustizia e di equità che riveste un *carattere sussidiario*, in quanto può intervenire anche nelle situazioni non protette da un diritto specifico. Come la tutela della dignità umana, anche il divieto di arbitrio potrebbe rappresentare un'ultima difesa, un'ultima risorsa per quando venga a mancare ogni altra.

Anche il principio dell'osservanza della buona fede da parte degli organi dello Stato (sia a livello federale che cantonale), ribadito con forza nello stesso art. 9, dopo aver già fatto la sua comparsa al n° 3 dell'art. 5 (intitolato «Stato di diritto», che recita: «Organi dello Stato, autorità e privati agiscono secondo il principio della buona fede»), nel vigore della precedente costituzione era considerato di derivazione implicita dal principio di eguaglianza di trattamento.

La buona fede – la cui protezione, fondamentale anche nel diritto privato, è prevista nell'art. 2 del codice civile – deve informare il comportamento sia dei privati sia del pubblico potere; anzi, tale principio è a fondamento di

tutte le attività statali. Per una volta ancora, l'estrinsecazione, tramite la scrittura, di un principio prima derivato solo in via interpretativa, ne rafforza la garanzia e testimonia la maggiore attenzione che, nel mondo di oggi e nel moderno Stato pluralistico, il potere pubblico deve avere nei confronti dei cittadini.

Se nel principio della buona fede, così come è inteso nell'ambito del diritto privato, si possono individuare «direttive sul modo di determinare i rapporti reciproci, [...] su come comportarsi nelle relazioni intersoggettive» e con esso «si impongono [...] delle limitazioni alle pretese reciproche» (De Biasio e Foglia, *Introduzione*, p. 56), anche nell'enunciato costituzionale si possono individuare le stesse caratteristiche, riferite, nell'art. 5 n° 3 a tutti e, nell'art. 9, agli organi dello Stato. Naturalmente, il compito di attuare tale principio incombe ancora, e in larghissima misura, sulla giurisprudenza, nell'ormai collaudata consapevolezza che il principio in parola si divide in tre sotto-principi: il divieto di comportamenti contraddittori, la protezione della fiducia nelle situazioni concrete e il divieto dell'abuso dei propri diritti.

Non può certo sfuggire l'importanza politica che la costituzionalizzazione, per di più doppiamente ribadita, di un principio di tal genere rive-

ste. A fronte della giurisprudenza pur consolidata ma sempre ritrattabile e modificabile, fondata su un principio generale come quello di eguaglianza di trattamento, la statuizione solenne per cui il potere pubblico deve attenersi al principio di buona fede – presente e funzionante nei rapporti tra privati da moltissimo tempo (si pensi solo alla *bona fides* d'epoca romana) – dà un fondamento diverso e più impegnativo ad un'interpretazione moderna di tutto il rapporto pubblico-privato.

Segue, negli articoli successivi, la normativa di disciplina e di garanzia dei diritti fondamentali. Quelli specificamente presi in considerazione dalla nuova costituzione elvetica sono in parte tradizionali. Ci si riferisce al diritto alla vita e alla libertà personale (art. 10), al matrimonio e alla famiglia (art. 14), all'istruzione di base (art. 19), alla libertà di credo e di coscienza (art. 15), d'opinione e d'informazione (art. 16) con il necessario corollario della libertà dei *media* in genere (art. 17), nonché della scienza (art. 20), artistica (art. 21), di riunione (art. 22), di associazione (art. 23), di domicilio (art. 24), economica (art. 27), sindacale (art. 28), della garanzia della proprietà (art. 26) e, infine, della protezione dall'espulsione, dall'estradizione e dal rinvio forzato (art. 25).

In parte, i diritti fonda-

mentali sono modernizzati da alcune specificazioni importanti, che ribadiscono con più forza diritti già rientranti in altre disposizioni.

Tra questi, la protezione dei fanciulli e degli adolescenti (art. 11) o il diritto all'aiuto in situazione di bisogno (art. 12), che riecheggia quanto enunciato nell'ultima frase del Preambolo:

Consci che libero è soltanto chi usa della sua libertà e che la forza di un popolo si commisura al benessere dei più deboli dei suoi membri,

e che anticipa quanto poi fissato come obiettivo federale e cantonale dall'art. 41, dedicato agli «obiettivi sociali», ma, come si vedrà tra poco, con una minore valenza coercitiva e di impegno per i vari livelli di governo.

Di grande rilievo, in uno Stato federale in cui tre sono le lingue ufficiali (più il romancio, che pure gode di una certa protezione come quarta lingua nazionale), è la libertà di lingua, sancita all'art. 18 come diritto fondamentale, disposizione da mettere in stretta connessione con l'art. 70 che, in modo articolato e completo, si occupa delle rispettive competenze, federali e cantonali, riguardo alla scelta e all'uso della lingua.

Il diritto in parola garantisce l'uso della lingua materna, anche se deve convivere con il diritto della territorialità

(secondo una discutibile giurisprudenza del Tribunale federale), per la cui conservazione possono essere messe in atto anche misure restrittive del diritto enunciato, improntate però a un criterio di proporzionalità.

Diritto tanto più importante e bisognoso di attuazioni concrete in una realtà composta come quella svizzera, in cui circa il 75 della popolazione è germanofona, il 20 è francofono, il 4 è italianofono e l'1 parla romancio. Dei 26 Cantoni e semi-Cantoni che formano la Confederazione elvetica, 17 sono di lingua tedesca, 4 di lingua francese ed uno di lingua italiana; mentre tre Cantoni sono bilingui (Berna, Friburgo e Vallese) e uno è trilingue (Grigioni).

Da questa situazione emerge quanto sia importante, in Svizzera, il diritto a utilizzare la propria lingua madre nei rapporti di diritto pubblico.

Anche in questa materia, come nelle altre relative ai diritti fondamentali oggi riconosciuti nella costituzione del 1999, la giurisprudenza del Tribunale federale è abbondante e di grande incidenza sulla prassi effettiva seguita nel Paese. La giurisprudenza di tale organo per lo più verte su due settori in particolare: la lingua usata per l'insegnamento e quella usata per i procedimenti giudiziari. Ma c'è da osservare che, malgrado la forza e il largo spazio riservati a tale

diritto-libertà, esso non è mai stato il solo aspetto decisivo per la soluzione di una controversia.

Un cenno particolare meritano alcune disposizioni innovative, contenute sia in articoli autonomi, sia in norme che riconoscono diritti, per così dire, classici.

Si consideri, ad esempio, l'art. 13 («Protezione della sfera privata») che, nel suo n° 1, offre garanzie tradizionali al singolo, quali

[il] rispetto della vita privata e familiare, della sua abitazione, della sua corrispondenza epistolare nonché delle sue relazioni via posta e telecomunicazioni,

sia pure attualizzate con il riferimento «alle telecomunicazioni»; ma che, nel suo n° 2 si preoccupa di difendere il diritto di ognuno «d'essere protetto da un impiego abusivo dei suoi dati personali», norma che inserisce in costituzione un diritto fondamentale, detto di ultima generazione, che pare opportuno «menzionare esplicitamente nell'era della società informatica» (Messaggio, p. 143).

Anche la protezione della sfera privata era, in precedenza, riconosciuta come diritto fondamentale non scritto e corrispondeva per larga parte al contenuto dell'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Altre modernizzazioni di

una libertà classica, quella di stampa, sono contenute nell'art. 17, non tanto laddove tale libertà viene estesa alla televisione e ad altre forme di tele-diffusione pubblica di produzioni e informazioni (peraltro già prese in considerazione dall'art. 55 *bis* della precedente costituzione, che ne affidava la regolamentazione alla Federazione) per adeguarla alle moderne tecnologie, ma soprattutto al n° 3, che garantisce il segreto giornalistico, considerato oggi uno dei fondamenti di questa libertà.

Con tale disposizione, il Costituente elvetico mostra la propria volontà di adeguarsi ad un'importante decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza Goodwin contro Regno Unito del 27 marzo 1996), che ha dichiarato contraria alla Convenzione europea una sentenza britannica emessa contro un giornalista che aveva rifiutato di rivelare il nome del suo informatore al giudice penale. Obbligare i giornalisti a fornire informazioni di questo tipo potrebbe ostacolare l'esercizio della loro professione: ed è per evitare tale pericolo che il Costituente ha inserito questo comma nell'articolo sulla libertà di stampa.

Se è vero che la maggior parte del Catalogo oggi presente nella costituzione del 1999 è una trasposizione, sia pure non neutra e non insignificante, del diritto precedente, non scritto

o affidato a Convenzioni internazionali, discorso a parte va fatto per l'art. 28, intitolato «Libertà sindacale».

La precedente regolamentazione in materia veniva fatta derivare dall'art. 56, che prendeva in considerazione la libertà di associazione, limitandola in caso che fosse illegale o pericolosa per lo Stato, o per il suo scopo o per i mezzi impiegati. L'articolo che oggi garantisce la libertà sindacale con il possibile ricorso a strumenti di lotta per le relative rivendicazioni (art. 28, 3) è stato uno dei pochi ad essere oggetto di discussioni anche vivaci nel corso della procedura di consultazione, durante il dibattito parlamentare e, infine, nel corso della campagna referendaria.

Per la prima volta, infatti, in una Svizzera caratterizzata da una pace sociale molto forte, forse troppo per essere sempre spontanea, lo sciopero entra in costituzione (mentre finora era riconosciuto entro certi limiti solo a livello legislativo), sia pure insieme alla serrata – quasi sempre ignorata, se non vietata, nelle democrazie contemporanee – e solo se si riferisca ai rapporti di lavoro e non tolga spazio alle sempre auspiccate trattative di conciliazione. Le grandi difficoltà incontrate nell'*iter* di approvazione di tale norma hanno rischiato di far naufragare l'intera riforma: e il testo originario («Il diritto di scio-

pero e il diritto di serrata sono garantiti») è stato modificato nel più prudente «lo sciopero e la serrata sono leciti».

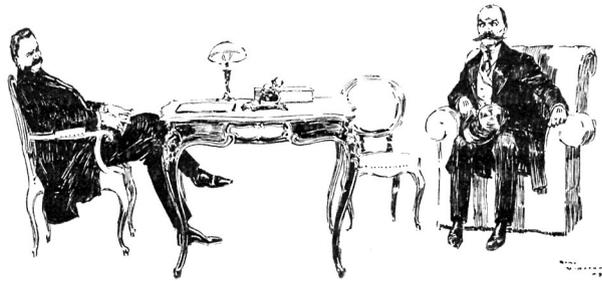
Del resto, una diffidenza di tal genere era del tutto prevedibile, dato che in Svizzera, dopo il famoso sciopero generale del 1918 e la crisi economica degli anni Trenta, il Consiglio federale e le Camere adottarono varie misure repressive in materia di libertà di associazione, e ancor più di libertà sindacale, tendenti a proteggere l'ordine esistente. Da qui le resistenze manifestatesi durante l'*iter* della nuova costituzione, non tanto o non solo, per le implicazioni d'ordine economico e sociale del diritto di sciopero, ma soprattutto per il suo significato politico e simbolico. Ancora una volta, si ha l'impressione che l'aggiornamento della costituzione federale sia stato l'occasione per compiere passi importanti tali da aprire la strada ad altri, anche più decisi, in futuro.

Seguono poi disposizioni tendenti all'effettiva tutela dei diritti civili ed economici già enunciati negli articoli precedenti; mentre il diritto di petizione regolato dall'art. 33 e il successivo art. 34 dedicato ai diritti politici, non avendo normalmente bisogno, per la loro attuazione, delle garanzie procedurali stabilite negli articoli 29-32, sono sanciti successivamente, per poi essere ripresi dettagliatamente

(soprattutto per quanto riguarda il loro esercizio e la ripartizione di competenze tra Federazione e Cantoni) nel capitolo 2, intitolato «Cittadinanza e diritti politici».

È appena il caso di mettere in rilievo l'importanza pratica che l'esercizio dei diritti politici e, soprattutto, del diritto di voto (sia nelle elezioni, sia nelle frequenti ed importanti consultazioni referendarie legislative o costituzionali) riveste in un ordinamento in cui da molto tempo si è compresa l'importanza decisiva della piena realizzazione del postulato della rappresentanza politica. Dove i diritti fondamentali sono considerati, prima di tutto, la garanzia indispensabile del procedimento di formazione

costituzionale. Certo, l'aver raccolto in un unico articolo aspetti parziali di quei divieti – in precedenza dedotti dal Tribunale federale soprattutto dall'onnicomprensivo art. 4 che sanciva il principio di eguaglianza – ha una portata indubbiamente rafforzativa. Da prendere in tanto più seria considerazione, dal momento che, pochissimo tempo dopo l'entrata in vigore della nuova costituzione, è stato approvato con referendum costituzionale dal popolo e dai Cantoni un aggiuntivo art. 29 *a* (parte del "pacchetto giustizia" e gradino della "revisione a tappe" voluta dal Costituente elvetico), con cui viene garantito il diritto di ognuno di far giudicare le controversie da un'autorità giudi-



democratica della decisione politica, in un circuito in cui gli elettori sono continuamente chiamati in causa, benché spesso non lo vogliano, vista l'alta incidenza dell'astensionismo.

Cominciando dalle «garanzie procedurali generali» previste dall'art. 29, è opportuno notare, per prima cosa, che tale disposizione non ha riscontro nel precedente testo

ziaria indipendente.

Diminuiscono così in misura drastica, perché ammesse solo «in casi eccezionali», le decisioni definitive affidate ad autorità amministrative o esecutive, con un notevole miglioramento della protezione giuridica individuale.

Mentre, sempre a proposito delle garanzie procedurali, è

da mettere in luce lo specifico richiamo, all'art. 29, 1, del diritto «ad essere giudicato entro un termine ragionevole», chiesto da più parti nella fase della consultazione, in connessione anche con la grande importanza dato a quest'aspetto dalla giurisprudenza, sulla scorta della prassi seguita dagli organi di Strasburgo (Messaggio, p. 170).

Il successivo art. 30 contiene tutte le garanzie costituzionali che in precedenza erano sancite parzialmente e in maniera frammentaria (negli articoli 58 e 59, costituzione del 1874), oltre che disciplinate in parte nel diritto cantonale e in Convenzioni internazionali (soprattutto nell'art. 6, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo).

La lettura di tale norma richiama alla mente il contenuto della revisione dell'art. 111 della costituzione italiana (Legge costituzionale n. 2/1999, regolante il «giusto processo»), anch'esso assai più dettagliato e specifico rispetto alla disciplina precedente, oltre che ripetitivo di principi già contenuti e salvaguardati in altre disposizioni del testo costituzionale.

Il capoverso finale dell'articolo 30, infine, stabilisce espressamente il principio della pubblicità della procedura giudiziaria, assente nella precedente costituzione, ma che ha acquistato rilievo ed importanza ad opera della giu-

risprudenza relativa all'art. 6,1, della Convenzione europea.

Naturalmente, dato che la competenza in materia processuale civile e penale resta cantonale, almeno fino a quando non avranno avuto piena attuazione nella loro nuova versione gli articoli 122 n° 2 e 123 della costituzione, le norme in esame pongono solo delle esigenze minimali ai Cantoni, che possono peraltro decidere di accordare ai soggetti una protezione maggiore.

Se è opportuno ricordare che, attraverso la più volte richiamata votazione in referendum costituzionale del 12 marzo 2000, le procedure giudiziarie in materia civile e penale sono state espunte dalle competenze cantonali, non va neanche taciuto che si tratterà di un cambiamento molto impegnativo e che, secondo l'opinione comune, per l'unificazione delle procedure a livello federale ci vorranno diversi anni, se non decenni.

Un breve cenno, infine, al diritto di petizione (art. 33), per notare che esso era già presente nelle costituzioni federali del 1848 e del 1874, ma con una formulazione molto più scarna e meno garantista.

In base all'attuale art. 33, la petizione – la cui presentazione spetta a tutti, e non ai soli cittadini – consiste nel diritto di rivolgere in qualunque momento richieste, proposte, critiche alle autorità (federali, cantonali, comunali), con le

due precisazioni per cui i presentatori non possono subirne pregiudizi e l'organo ricevente ha l'obbligo di prenderne conoscenza e, se del caso, di trasmetterla all'organo competente («Le autorità devono prendere atto delle petizioni», è la dizione esatta).

Non compare invece in costituzione quell'obbligo di trattare la petizione nel suo contenuto e di rispondere in merito richiesto da più parti nella fase di consultazione, ma la cui fissazione appariva un passo di troppo grande portata in una revisione detta di aggiornamento; obbligo che, al contrario, è stato posto dalla maggioranza delle costituzioni cantonali revisionate di recente.

7. Le disposizioni generali relative ai diritti fondamentali

Restano ora da prendere in esame altre disposizioni che pongono ulteriori, importanti, specificazioni utili ad individuare l'effettiva portata della protezione fornita.

Infatti, ad una lettura dei soli articoli fin qui enumerati – ad eccezione delle appena ricordate garanzie per le procedure – potrebbe sembrare che la tutela assicurata sia assai *soft*, senza vincoli particolari per la normativa di grado inferiore. La tecnica di garanzia, cioè, è significativamente diversa da quella usata, tra le

altre, dalla nostra costituzione, che per alcuni diritti pone riserve di legge (rinforzate, assolute o relative a seconda dell'importanza del bene protetto) o riserve di giurisdizione.

Il Costituente elvetico mette tali ulteriori precisazioni e rafforzamenti negli ultimi articoli del capitolo I, dedicato ai «Diritti fondamentali»; troviamo così l'art. 31 che specifica tutte le garanzie che devono circondare le limitazioni della libertà personale, considerate separatamente dagli attacchi a qualunque altra, in quanto più rilevanti per l'individuo.

In quattro capoversi, che ribadiscono principi di essenziale importanza già enunciati, quali quello che stabilisce la necessità di essere giudicato in un lasso di tempo ragionevole, viene fissata la riserva di legge (federale o cantonale, a seconda della distribuzione delle competenze), sia relativamente ai casi in cui si può procedere a restrizione della libertà personale sia per quanto concerne le forme da usare, la necessità della contestazione fatta in tempi rapidi e in lingua comprensibile per il soggetto ad essa sottoposto, nonché il suo diritto di essere condotto di fronte all'autorità giudiziaria per l'eventuale conferma dello stato di detenzione (Borghini, *Giurisprudenza costituzionale*, p. 3559)

Ancora, l'art. 35 concretizza le formulazioni precedenti,

stabilendo che la tutela dei diritti fondamentali deve improntare l'intero ordinamento giuridico: e, più specificamente, che «chiunque svolge un compito statale» è obbligato a rispettarli e a contribuire alla loro attuazione in maniera diretta, mentre tutte le «autorità» devono perseguire l'obiettivo della loro realizzazione anche nelle relazioni tra privati.

Le disposizioni di tale articolo hanno un tono così generale e solenne che i principi in esse contenuti sembrano costituire i fondamenti dell'ordine giuridico svizzero, insieme al federalismo, alla democrazia e alla separazione dei poteri. Esse partono dalla constatazione che i diritti fondamentali non sono minacciati solo dallo Stato, ma anche dalla società e dagli altri consociati. Si pensi, per esempio, alla libertà di stampa o alla libertà economica, oggi minacciate soprattutto dalle concentrazioni e dalle grandi multinazionali.

Ma, come giustamente è stato messo in evidenza, la sola costituzionalizzazione dei diritti fondamentali non è sufficiente per la risoluzione dei conflitti d'interessi che si manifestano nel concreto e che, di fatto, possono ledere l'uno o l'altro diritto. Solo le scelte discrezionali (e difficili) del legislatore potranno bilanciare gli interessi di volta in volta in gioco: sarà in questa fase e in quella dell'interpre-

tazione giudiziaria che l'indirizzo contenuto nell'art. 35 acquisterà una grande portata e rivelerà tutta l'importanza della sua inedita previsione costituzionale.

Altro articolo che, valendo per più diritti fondamentali, ed essenzialmente per le libertà individuali, rivela una tecnica redazionale diversa da quella, seguita ad esempio dal nostro Costituente, che immette le indispensabili restrizioni accanto alla disciplina positiva del diritto stesso, è l'art. 36.

In esso sono posti, per ognuna delle restrizioni, i principi della necessità, della base legale, dell'interesse pubblico e della proporzionalità; principi insuperabili che, a volte, vengono ad aggiungersi a restrizioni particolari, previste in articoli specifici. Tecnica simile a quella adottata nella Legge fondamentale di Bonn (art. 19), o nella costituzione spagnola del 1978 (art. 53); mentre, tra le costituzioni europee più recenti, la costituzione greca del 1975 e quella portoghese del 1976 statuiscano ogni diritto con grande dettaglio e specificazione.

Durante la procedura di consultazione si voleva inserire, tra i limiti generali, anche la responsabilità verso la natura e l'ambiente e l'esigenza di conservare le basi vitali naturali. Ma si è obiettato che non c'era alcun bisogno di farlo, dato che il rispetto di tali limiti, essendo ricompreso nella

nozione generale di interesse pubblico, costituisce già un possibile contrappeso all'esercizio di singoli diritti.

Limite questo, certo variabile, collegato fortemente al tempo e allo spazio, ma anche alle scelte fondamentali compiute dal Costituente e dal legislatore.

Basta leggere il Preambolo e le Disposizioni generali del testo attualmente in vigore (specie l'art. 2, 2) per capire che la considerazione data ai concetti di sviluppo sostenibile o di responsabilità verso le generazioni future può ben orientare in una certa direzione il limite dell'interesse pubblico.

A proposito di questo requisito, ad un'altra richiesta avanzata durante la procedura di consultazione, tendente a far aggiungere il termine «preponderante» per qualificare l'interesse pubblico, il Consiglio federale ha obiettato che non c'era alcun bisogno di tale precisazione, già implicita nella necessità che la restrizione che ne deriva sia comunque giustificata (art. 36, 2) e proporzionata (art. 36, 3).

Tra i limiti fissati all'art. 36, il primo menzionato è quello della riserva di legge; le disposizioni di legge in materia devono essere giustificate dalla protezione di un interesse pubblico, o da quella di un diritto fondamentale altrui; le limitazioni devono essere proporzionate e non possono toccare l'essenza del diritto in

questione.

Ci si trova davanti a quella che da noi è definita riserva di legge relativa: la base legale è rispettata sia da una legge formale, sia da un'ordinanza, adottata in virtù di delega legislativa che può essere esercitata in tutte quelle materie in cui la costituzione non lo escluda (art. 164, 2, costituzione del 1999).

Se la restrizione è grave (concetto da chiarire evidentemente a discrezione del legislatore), le garanzie possono essere poste solo attraverso la legge formale, rispettando cioè la riserva di legge da noi definita assoluta. Comunque, la riserva posta in costituzione è rinforzata, perché vengono fissati direttamente i soli criteri che possono esserne messi a fondamento (interesse pubblico, protezione di diritti fondamentali altrui) e il "limite del limite", secondo cui il nucleo del diritto stesso non può essere toccato.

Deve, tuttavia, essere ribadita un'importante particolarità che, almeno in via teorica, attenua la protezione offerta nell'ordinamento elvetico: mancando il controllo di costituzionalità nei confronti delle leggi federali, la valenza della riserva di legge non è pari a quella dei Paesi in cui esiste il giudice delle leggi. L'onnipotenza del legislatore — lo si ripete, almeno teorica — potrebbe subire qualche *vulnerus*, in relazione al richiesto,

esclusivo, uso della fonte normativa primaria, e non già solo della legge.

L'ultima disposizione sulla disciplina dei diritti fondamentali è quella, contenuta nell'art. 36, 4, che, riprendendo la giurisprudenza del Tribunale federale e un preesistente orientamento dottrinale (oltre a richiamare quanto disposto dalla Legge fondamentale di Bonn all'art. 19, 2, ripreso anche dall'art. 53, 1, della costituzione spagnola), stabilisce, con formula scarna e incisiva, l'intangibilità degli stessi nella loro essenza.

A questo proposito, è bene osservare che, malgrado in molte decisioni il Tribunale federale abbia elaborato il concetto di "nucleo essenziale" (come d'altra parte ha fatto la Corte europea dei diritti dell'uomo), finora non ha mai censurato un atto statale per violazione dell'essenza di un diritto fondamentale.

Ancora una volta (come nel caso del già menzionato divieto d'arbitrio), si è indotti a dubitare che la costituzionalizzazione di un principio, già elaborato e accettato quanto meno in giurisprudenza, possa avere grande utilità pratica. D'altronde, appare assai improbabile che una limitazione fondata sulla legge, giustificata dalla protezione di un interesse pubblico o del diritto di un altro, ispirata al criterio della proporzionalità, come dev'essere a norma dello stes-

so art. 36, possa ledere il contenuto essenziale di un diritto.

Tale restrizione nel mondo occidentale contemporaneo opera anche in ordinamenti, come quello italiano, in cui non è espressamente statuita nel testo costituzionale e che identifica il nucleo intangibile di ogni diritto in quella parte della sua disciplina che non tollera limitazioni.

L'essenza individua, infatti, il contenuto minimo essenziale di ogni diritto, identificabile in quei suoi aspetti non suscettibili di compromesso; è quella parte che non si può modificare senza vanificare la sostanza e la tutela del diritto in questione. La sua individuazione avviene attraverso il bilanciamento dei valori costituzionali in gioco, che può permettere la limitazione di un diritto fin quando essa abbia il crisma della ragionevolezza, e l'essenza dello stesso sia integra e rispettata.

Tale operazione può essere compiuta anche a livello costituzionale, come è accaduto nella costituzione del Canton di Berna (1993), che ha fornito nel suo testo la definizione dell'essenza di ciascun diritto. Invece il Costituente federale ha scelto una strada diversa, lasciando all'interprete, soprattutto giurisprudenziale, una maggiore possibilità di adattamento alle nuove esigenze della realtà (Messaggio, p. 184).

In alcuni casi in cui il

Costituente ha riconosciuto che il bene da proteggere era da considerare di preminente rilievo, è stata però seguita la strada opposta.

Prendendo ad esempio il primo dei diritti, cioè il «diritto alla vita e alla libertà personale», basti vedere l'art. 10, 1, secondo periodo («La pena di morte è vietata»), o il 2, secondo periodo (in cui si chiede una tutela particolare per l'integrità fisica e psichica e per la libertà di movimento), o, infine, il 3 in cui vengono vietati la «tortura o ogni altro genere di trattamento o punizione crudele, inumano o degradante».

8. Oltre i diritti fondamentali: il perseguimento di obiettivi sociali

Tralasciamo il capitolo 2 di questo stesso Titolo, che si occupa in particolar modo di «Cittadinanza e diritti politici» sotto l'aspetto della ripartizione delle competenze in materia tra comune, Cantone e Federazione (tant'è che il contenuto per così dire "libertario" del diritto di petizione e dei diritti politici risulta garantito dai già richiamati articoli 33 e 34, compresi nel capitolo precedente).

Alcune osservazioni si impongono invece sul capitolo 3, intitolato «Obiettivi sociali», anche se in questo caso si rimane fuori dall'ambito dei diritti fondamentali. Non tanto perché non sarebbe ammis-

sibile teoricamente configurare quanto stabilito nell'art. 41 come pretesa direttamente azionabile, ma perché – come si vedrà tra breve – così espressamente si è stabilito nel testo del 1999.

La costituzionalizzazione di tale significativa dichiarazione di socialità della Confederazione elvetica non è del tutto nuova.

Nel testo precedentemente in vigore se ne trovavano significative tracce, anche se non disposte organicamente, ma disseminate in emendamenti, non di rado e non a caso piuttosto recenti. Si menzionano, in proposito, gli articoli 24 *novies*, 27, 27 *quater*, 31 *bis*, 31 *quinquies*, 34, 34 *bis* (emendamento in cui, già nel 1890, si prevedeva la possibilità di introdurre l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, suscettibile perfino di essere resa obbligatoria per tutti o almeno «per certe classi di cittadini»), 34 *ter*, 34 *quater*, 34 *quinquies*, 34 *sexies*, 34 *septies* e 34 *novies*.

Ma, come è stato già fatto notare, la precedente disciplina era tutta incentrata sui compiti che, al proposito, incombevano sullo Stato federale o sui Cantoni; la disciplina attuale, invece, raccolta in un capitolo apposito, ha una ben diversa portata, simbolica oltre che pratica. La sua importanza deriva anche dalla funzione di completamento dei caratteri distintivi dello Stato, più

chiaramente enucleati nella nuova costituzione: Stato di diritto (specie all'art. 5), democratico (specie all'art. 136), federale (specie agli articoli 3, 42 e ss.) e, infine, sociale (art. 41).

Limita la portata di questa innovazione costituzionale il fatto che la responsabilità in materia sociale del duplice livello, federale e cantonale, ha una valenza espressamente sussidiaria, cioè a «complemento della responsabilità e dell'iniziativa private», non costituendo così, in alcun modo, la base per deroghe al fondamentale principio della libertà economica. Soprattutto, si deve ricordare che l'ultima disposizione dell'unico articolo del capitolo in esame, il n° 4 dell'art. 41, nega il carattere immediatamente precettivo delle disposizioni precedenti, stabilendo con grande chiarezza che: «Dagli obiettivi sociali non si possono desumere pretese volte a ottenere direttamente prestazioni dello Stato».

Disposizione che libera gli organi dello Stato (sia federale che cantonale) da ogni forma di responsabilità. A differenza di quanto stabilito, ad esempio, in Portogallo, dove l'art. 283 della costituzione rende possibile il ricorso al Tribunale costituzionale «per omissione dei provvedimenti necessari per rendere applicabili le norme costituzionali», sia pure solo da parte del presidente della Repubbli-

ca, del Provveditore di giustizia e, in alcuni casi, dei presidenti delle Assemblee legislative regionali.

La disposizione elvetica richiama, invece, quanto stabilito in un'altra costituzione abbastanza recente, quella spagnola, i cui articoli 51 e 53 pongono obblighi più rigorosi ai pubblici poteri, pur se è ugualmente necessaria la *interpositio legislatoris* per l'azionabilità dei diritti che ne derivano. Anche se sembra a molti inaccettabile lasciare l'attuazione delle "libertà positive" alla determinazione del legislatore (Lombardi, *Diritti di libertà*, p. 7), e non manca chi, anche all'estero, configura i diritti sociali come vere e proprie pretese, detti «droits-créances» (Favoreu, *Droits des libertés*, p. 273).

Né il Costituente elvetico ha trascurato, nel porre gli obiettivi sociali, un aspetto di fondamentale importanza in uno Stato ancora assai attento alle esigenze del federalismo, quello della ripartizione delle competenze.

Ben sapendo che l'attuazione dei compiti sociali ha spesso spostato il baricentro del potere verso lo Stato federale a scapito del livello federato, il n° 3 dell'art. 41 precisa che, attraverso il dichiarato perseguimento di obiettivi di questo genere, non vengono in alcun modo dilatate le competenze federali esistenti, né se ne istituiscono di nuove.

Risulta quindi evidente che l'impegno preso — certo, si tratta più di responsabilità politica che di impegno giuridico o di garanzia di successo — innovando sul diritto previgente, rende immediatamente e «direttamente percepibile il carattere sociale» del Paese.

Pur rinunciando a definire sociale lo Stato (come fanno invece l'art. 20 della Legge fondamentale di Bonn e alcune nuove costituzioni cantonali, quali quelle di Berna e di Appenzello esterno), riprendendo ed ampliando elementi del diritto costituzionale (scritto o giurisprudenziale) già in vigore, l'art. 41 pone sei campi fondamentali dove la politica sociale del livello competente deve indirizzarsi ed operare, in cui, cioè, «la Confederazione e i Cantoni si adoperano» per ottenere determinati risultati: sicurezza sociale, salute, lavoro, abitazione, istruzione, gioventù. Sarà poi compito del Parlamento valutare e stabilire le priorità tra tali obiettivi, con una scelta politica che non "vuole" essere del Costituente e non "può" essere del giudice.

Benché sia stabilito espressamente che da tali "propositi" non discendono diritti azionabili da parte dei soggetti, come invece si sarebbe voluto da più parti, ad essi si deve però informare l'attività dei pubblici poteri, promuovendo un'interpretazione dell'intero ordinamento giuridico in senso ad essi compatibile o,

più ancora, conforme.

È certo possibile sostenere che la portata normativa di tale articolo è limitata, inferiore a quella di altri articoli, certamente più prescrittivi e vincolanti, in cui sono stati per così dire trasposti gli obiettivi considerati più urgenti ed irrinunciabili. Ci si riferisce all'art. 11 («protezione dei fanciulli e degli adolescenti»), all'art. 12 («diritto all'aiuto in situazioni di bisogno»), all'art. 19 («diritto all'istruzione scolastica di base»), all'art. 26 («garanzia della proprietà»), all'art. 27 («libertà economica»), all'art. 28 («libertà sindacale»).

Ma ogni attività – non solo della Confederazione e dei Cantoni, ma di tutti i consociati – va letta nel senso di perseguire gli obiettivi prefissati, e di realizzarli nella maggiore misura possibile.

Un esempio per tutti: di fronte ad un articolo (art. 41, d) che assicura l'impegno – per quanto non cogente per le istituzioni di governo – a far sì che «le persone abili al lavoro possano provvedere al proprio sostentamento con un lavoro a condizioni adeguate», si stempera alquanto, e assume un significato profondamente diverso, quella parità tra sciopero e serrata sancita dall'art. 28, 3, che compare in ben poche costituzioni contemporanee e che, probabilmente, rappresenta il compromesso necessario a fugare la paura di

incrinare la pace sociale.

9. Cenni conclusivi

Al termine di questa carrellata sulle principali caratteristiche della nuova costituzione elvetica relativamente ai diritti fondamentali e alla posizione del soggetto di fronte allo Stato (federale o cantonale che sia), ci sembrano opportune alcune considerazioni.

Anche per la Svizzera, che non fa parte dell'Unione europea, e che certo non è tra gli Stati la cui adesione avrà luogo in tempi rapidi, vale la constatazione, culturale prima che giuridica, dell'omologazione in atto in materia di principi generali e, ancor più, di diritti



fondamentali.

Del resto, già nel Preambolo e nell'art. 1 dello Statuto del Consiglio d'Europa si parlava del «comune patrimonio» dei popoli europei come comprendente anche i principi del diritto costituzionale d'ispirazione liberal-democratica, quelli cui, già nel 1929, l'eminento costituzionalista france-

se Hauriou si riferiva come al «diritto costituzionale comune» (lo ricorda Grasso, *Il patrimonio del diritto costituzionale*, p. 103, n. 1). È appena il caso di citare il richiamo costante (a partire dalle decisioni Internationale Handelsgesellschaft del 17 dicembre 1970 e Nold del 15 maggio 1974) alle «tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri» da parte della Corte del Lussemburgo, tradizioni che certo non si fermano al confine geografico con la Svizzera, che pure non è Stato membro.

I valori che si riconnettono alla disciplina dei diritti fondamentali si sono affermati in tutto il mondo occidentale; si sostanziano nella previsione di garanzie simili, sia sostanziali che procedurali; si diramano e partono dalla stessa radice culturale.

Anche in Svizzera ben prima dell'organica costituzionalizzazione del 1999, la giurisprudenza aveva preso come testo di riferimento la Convenzione europea dei diritti dell'uomo per la tutela degli stessi. Certo anche la Confederazione elvetica è entrata a far parte di quella specie di «sistema di vasi comunicanti», di «reciproca osmosi» (Rolla, *Il sistema costituzionale*, p. 180) per cui il diritto interno viene ampiamente condizionato dalle Convenzioni e dai Trattati internazionali e, viceversa, questi ultimi riflettono lo sviluppo e l'evoluzione dei diritti

interni.

Bisogna infine tener conto dell'avvenuta trasformazione dei diritti umani in quella specie di «religione civile» (Lucas Verdù, *Il cittadino e le istituzioni*, p. 666) che tutti coinvolge, almeno formalmente; in quella specie di «patriottismo costituzionale» che, dopo la Seconda guerra mondiale ed ancor più a causa della guerra fredda, è venuto a rimpiazzare alcuni dei vuoti lasciati dalla conclusa secolarizzazione del diritto e dall'incapacità del sentimento nazionale di fungere da legame spirituale dei popoli (Grasso, *Le meilleur régime?* p.31).

Ma ciò non vale certo a livello mondiale, dal momento che identità differenziate stanno infine emergendo, con una rivendicazione ormai ampia, in Africa, così come in Asia e in America latina. A questa fondamentale considerazione, in fondo, vanno fatte risalire la debolezza, puntualmente riscontrata nella realtà, delle Dichiarazioni universali e l'improprietà di ogni tentativo di globalizzazione della disciplina dei diritti. Universalizzare, almeno oltre certi limiti, potrebbe rivelarsi equivalente a svuotare di contenuti.

Ancora, pur prescindendo da un'omologazione eccessiva di previsioni e garanzie, che si rivelerebbe dunque inaccettabile, soprattutto perché inadatta a raggiungere realmente i suoi scopi, un'altra domanda viene spontanea: anche rima-

nendo in quella parte di mondo in cui si incarna la democrazia occidentale, al riconoscimento più o meno roboante dei diritti fondamentali corrisponde sempre una loro tutela effettiva?

Non considerando, in questa sede, le vere e proprie violazioni, che pure, a volte, vengono compiute, perché rappresentano delle mere negazioni delle statuizioni esistenti, il vero problema contemporaneo è proprio quello di un ridimensionamento strisciante dei diritti fondamentali, malgrado discipline costituzionali sempre più estese dal punto di vista geografico, sofisticate, complete e garantiste. Ci si troverebbe di fronte, cioè, ad un altro aspetto di quel decadimento del diritto costituzionale, manifestato appunto con l'insufficienza dei suoi strumenti (Grasso, *Il patrimonio del diritto costituzionale*, pp.109-110). Fenomeno a cui è necessario contrapporsi con energia e con tutti i mezzi – formali e sostanziali – che gli ordinamenti moderni hanno a disposizione.

Forse, in quest'ottica, anche la disciplina ripetuta e ampliata a livello sovra o internazionale, omologata per aree omogenee, potrebbe restituire o dare ai diritti fondamentali una valenza che non sempre hanno ancora a livello nazionale.

Inoltre, un'altra considerazione ci riporta agli inizi di questo intervento. Accanto al diritto costituzionale existen-

te, o negli interstizi di un diritto costituzionale che non tutto regola – ed è il caso dei diritti fondamentali nell'ordinamento svizzero prima della recente costituzione – si formano consuetudini, si impiantano interpretazioni, legislative o giurisprudenziali, si perpetuano prassi che integrano e caratterizzano l'effettiva garanzia dei diritti stessi.

Tanto che, quando interviene la costituzionalizzazione prima mancante o una costituzionalizzazione più completa, la lettera scritta, sebbene diversa o almeno rafforzata rispetto al passato, spesso continua ad essere interpretata secondo i vecchi canoni.

Tutti questi aspetti problematici fanno temere che la costituzionalizzazione dei diritti non sempre offra le garanzie e i risultati necessari e sperati.

Una riflessione, questa, su cui è sembrato opportuno soffermarsi, nel momento in cui un altro Stato profondamente democratico, come la Confederazione elvetica, ha ritenuto necessario darsi un Catalogo dei diritti.

Bibliografia

- Auer (Andreas), Malinverni (Giorgio), Hottelier (Michel), *Droit constitutionnel suisse. II. Les droits fondamentaux*, Berne, Stämpfl Verlag Ag, 2000;
 Biscaretti di Ruffia (Paolo), *Introduzione al diritto costituzionale compara-*

Viviani Schlein

- to, Milano, Giuffrè, 1988;
- Bognetti (Giovanni), *Federalismo*, Torino, Utet, 2001;
- Borghi (M.), *Giurisprudenza costituzionale in Svizzera nel quadriennio 1998/2001*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2001;
- Carlassarre (Lorenza), *Forma di Stato e diritti fondamentali*, in «Quaderni costituzionali», 1/1995;
- Cassese (Antonio), *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Bari, Laterza, 1994;
- Ceccanti (Stefano), *I diritti fondamentali nella nuova Costituzione svizzera: una tranquilla ratifica della giurisprudenza del Tribunale federale*, in Antonio Reposo (a cura di), *La revisione della Costituzione federale svizzera*, Torino, Giappichelli, 2000;
- Chessa (Omar), *La tutela dei diritti nell'integrazione costituzionale europea*, in Roberto Nania e Paolo Ridola, *I diritti costituzionali*, I, Torino, Giappichelli, 2001;
- Confederazione Elvetica. Messaggio del Consiglio federale, *Riforma della Costituzione federale*, Berna, S.I.E., 1996;
- Messaggio del Consiglio federale 11 dicembre 2000, in «Foglio Federale», 2001, p.1477 ss.;
- De Biasio (Giorgio) – Foglia (Aldo), *Introduzione ai codici di diritto privato svizzero*, Torino, Giappichelli, 1999, p.56;
- De Vergottini (Giovanni), *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 1999;
- Favoreu (Louis), *Droits des libertés fondamentales*, Paris, Dalloz, 2000;
- Ferrari (Giuseppe Franco), *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza*, Milano, Giuffrè, 2001;
- Floridia (Giuseppe G.), *Profili di tecnica redazionale dell'aggiornamento della Costituzione svizzera (ovvero: la forma è sostanza)*, in Antonio Reposo (a cura di), *La revisione della Costituzione federale svizzera*;
- Fois (Sergio), *Problematiche fondamentali dello "Stato sociale"*, in «Diritto e Società», 2/1999;
- Gentile (Francesco) – Grasso (Pietro Giuseppe), (a cura di), *Costituzione criticata*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1999;
- Grasso (Pietro Giuseppe), *Osservazioni sullo Stato sociale nell'ordinamento italiano*, in «Quaderni di Scienze sociali», 1/1965;
- *Il patrimonio del diritto costituzionale nell'Europa di oggi*, in D. Castellano (a cura di), *L'Europa e il diritto*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1989;
- *Le meilleur régime?* in «Catholica», 66/1999-2000;
- Grossi (Pierferdinando), *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1972;
- Häfelin (Ulrich), Haller (Walter), *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, in *Die neue Bundesverfassung*, Zurich, Schulthess, 2000;
- Hottelier (Michel), *Suisse: une réforme globale de la Constitution fédérale*, in «Revue française de droit constitutionnel», 1/1998;
- Kälin (Walter), *Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde*, Berne 1994, p. 238;
- *Die Bedeutung der neuen Bundesverfassung - Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft*, Berne, Stampfli, 2000;
- Knapp (Blaise), *L'ordinamento federale svizzero*, Torino, Giappichelli, 1994;
- *La révision de la Constitution fédérale suisse*, in «Revue française de droit constitutionnel», 12/2000;
- Kölz (Alfred), *Die Legitimation zur staatsrechtlichen Beschwerde und das subjektive öffentliche Recht*, in *Mélanges André Crisél*, Neuchâtel, 1983;
- Leyland (Peter), *Human Rights Act 1998: riportare i diritti a casa?* in «Quaderni costituzionali», 1/2000;
- Lombardi (Giorgio), *Diritti di libertà e diritti sociali*, in «Politica del diritto», 1/1999;
- Lucas Verdù (Pablo L.), *Il cittadino e le istituzioni: lineamenti generali del sistema spagnolo da una prospettiva comparativa*, in «Diritto e società», 1988;
- Montanari (Laura), *I diritti dell'uomo nell'area europea tra fonti internazionali e fonti interne*, Torino, Giappichelli, 2002;
- M ller (G.), *Commentaire de la Constitution*, Berne, 1995;
- M ller (J.P.), *Éléments pour une théorie suisse des droits fondamentaux*, Berne, 1983;
- *Grundrechte in der Schweiz*, Berne, 1999;
- Patrono (Mario), *I diritti dell'uomo nel Paese d'Europa*, Padova, Cedam, 2000;
- Poggi Ernst (L.), *La giustizia costituzionale nell'ordinamento federale svizzero*, in J. Luther, Roberto Romboli e Ronaldo Tarchi, (a cura di), *Esperienze di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2000;
- Ridola (Paolo), *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in Nania (R.) – Ridola (Paolo), *I diritti costituzionali*, I;
- Rinella (Angelo), Scarciglia (Roberto), *I vent'anni della Costituzione spagnola nella giurisprudenza del Tribunale costituzionale*, Padova, Cedam, 2000;
- Rolla (Giancarlo), *Il sistema costituzionale dei diritti fondamentali: l'esperienza spagnola*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1/1990;
- Viviani Schlein (Maria Paola), *Rigidità costituzionale. Limiti e graduazioni*, Torino, Giappichelli, 1997;
- *La nuova Costituzione svizzera*, in Antonio Reposo (a cura di), *La revisione della Costituzione federale svizzera*.

¹ Per le considerazioni dottrinarie successive all'entrata in vigore della costituzione del 1999, ci si riferisce essenzialmente a: A. Auer - G. Malinverni - M. Hotte-
 lier, *Droit constitutionnel suisse*, p. 539; U. Häfelin, W. Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, supplemento alla quarta ristampa. «Die neue Bundesverfassung», pp. 76 e 84; W. Kälin, *Die Bedeutung der neuen Bundesverfassung*, p. 267 ss. Anche dopo la sentenza del 2000, molti autori – citati nella bibliografia finale – hanno criticato duramente l'in-

terpretazione del Tribunale di Losanna (cfr. J. P. M. Ller, *Grundrechte*, p. 480, e M. Borghi, *Civisprudenza*, p. 3554), anche alla luce delle dichiarazioni parlamentari, in parte riportate nel testo.

² Non si dimentichi, infatti, che per procedere all'approvazione di una nuova costituzione o ad una ampia revisione costituzionale sono indispensabili particolari condizioni storico-spirituali: in tal senso le magistrali parole di P. C. Grasso in F. Gentile - P. C. Grasso, *Costituzione criticata*, p.

411; o, ancora, P. C. Grasso, *Le meilleur régime?* p. 29. Quale esempio concreto di questa asserzione, si ricordi come il Consiglio federale elvetico, nel varare il progetto di riforma costituzionale, abbia chiarito di rinunciare ad una revisione totale, perché essa riesce «soltanto se sorretta da un impulso trainante e da un movimento popolare importante» (Messaggio, p. 16). In questo senso anche B. Knapp, *La révision*, p. 410.



Cinquantasei proposte di lettura

A CURA DI ANDREA BURATTI, RONALD CAR, ALBERTO CLERICI, FILIPPO DEL LUCCHESI, GERI FERRARA, LUIGI LACCHÉ, FEDERICO LUCARINI, LORENZO MANCINI, ANDREA MARCHILI, ROBERTO MARTUCCI, GIOVANNI RUOCCO, LUCA SCUCCIMARRA, MARIA VALVIDARES

A

Antonella ALIMENTO, Cristina
CASSINA (a cura di),
*Il pensiero gerarchico in Europa
XVIII-XIX secolo*

Firenze, Leo S. Olschki, 2002, pp. 354,
ISBN 88-222-5154-7. [s.i.p.]

Il volume, che raccoglie i contributi presentati al convegno svoltosi a Pisa nel settembre 2001, propone un'analisi degli sforzi di ripensare "a tutto tondo" il concetto di gerarchia, compiuti in Europa e negli Stati Uniti durante l'arco temporale indicato nel titolo (non a caso, in evidente coincidenza con gli eventi rivoluzionari).

Le problematiche vengono presentate su quattro palcoscenici paralleli: così, sul primo possiamo ripercorrere i tentativi di fondare una nuova

"deferenza" sociale adatta all'emergente quadro politico ed economico; sul secondo, invece, si può seguire il riordinamento della gerarchia di civiltà, presente nel pensiero filosofico europeo, in base al nuovo approccio alle diversità culturali. Il terzo ci conduce nel campo dei modelli e delle rappresentazioni politiche ripercorrendo i tentativi di leggere l'ordine sociale, sia quello dato, sia quello desiderato, sulla base delle grandi linee di pensiero politico ottocentesco. L'ultimo quadro è dedicato all'individuo della società frantumata di fine Ottocento, rimasto solo di fronte alle questioni etiche e intento a comporre modelli politici capaci, nelle parole di Renzo Raghianti, «di stabilire gerarchie aperte, dinamiche».

R. C.

Michel ANTOINE
Le cur de l'État. Surintendance, contre le général et intendances des finances 1552-1791

Paris, Fayard, 2003, pp. 592
ISBN: 2-213-61473-3, Euro 28

Uno dei maggiori specialisti di storia amministrativa dell'Antico regime francese nel ricostruire la nascita e lo sviluppo dell'amministrazione centrale delle Finanze dai Valois ai Borbone, ci propone la storia degli apparati di governo della Monarchia francese sotto forma di un disegno di razionalizzazione dello Stato.

Ma tale disegno razionalizzatore viene sviluppato all'insegna di un «empirisme organisateur» (p. 563) che introduce determinati istituti per far fronte a esigenze contingenti (generalmente belliche), salvo poi conservarli, innestandoli nel sistema di comando monarchico.

In pagine dense prendono corpo le attribuzioni di *Mes-sieurs des finances* (un sovrintendente, due intendenti e un segretario), membri del *Conseil du Roi* investiti della «com-missione» di gestire le finan-ze del Regno. Appartenendo tutti al Consiglio, i quattro commissari si abituarono al lavoro collegiale, percependo-si quale diramazione dello stesso *Conseil du Roi*.

Alla fine del Cinquecento la Francia degli ultimi Valois-Angoulême lascia il posto a quella dei Borbone. La costru-zione dello Stato assoluto pro-cede per gradi; il crescente ridi-mensionamento del Cancellie-re di Francia lascia spazio al sovrintendente che ha rango di ministro con Sully (1598-1611) e Nicolas Fouquet (1659-61), collaboratore di Mazzarino.

Con l'arresto di Fouquet, Luigi XIV elimina la carica di sovrintendente, manifestando l'intenzione di disporre diret-tamente della tesoreria con l'aiuto di Colbert, nominato nel 1665 *contr leur général des Finances*; è così che una carica già esistente da un secolo si tro-va proiettata ai vertici dello Sta-to, facendo del suo titolare una sorta di primo ministro.

Da segnalare una spiccata antipatia per Jacques Necker – in controtendenza rispetto alla rivalutazione dello statista ginevrino – al quale l'autore rimprovera di aver distrutto la reputazione di importanti ser-vitori dello Stato.

R.M.

ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI (a cura della)

La nascita delle costituzioni europee del secondo dopoguerra,

Padova, CEDAM, 2000, pp. 284, ISBN 88-13-22063-4, Euro 20,70

Miscellanea di saggi presenta-ti in uno dei due convegni organizzati dall'Associazione Italiana dei Costituzionalisti in occasione delle celebrazioni per il cinquantesimo della Car-ta Costituzionale.

Attraverso i contributi di Di Nolfo, Ferrara, Pace, Häberle, Koja, Barile, Moderne e Nebrera si ricostruisce il profilo della costituzione ita-liana nell'ambito del contesto storico-costituzionale euro-peo: in particolare si presta attenzione ai casi tedesco, austriaco, francese e spagnolo.

I contributi di Ciarlo, Fois e Louvin focalizzano l'attenzione su alcuni aspetti particolari della costituzione repubblicana italiana (il principio di sovra-nità e i rapporti tra costituzio-ne e ordinamento valdostano).

L. M.

B

Pier Luigi BALLINI e Maurizio

RIDOLFI (a cura di)

Storia delle campagne elettorali in Italia

Milano, Bruno Mondadori, 2002, pp. 300, ISBN 88-424-9820-3, Euro 22,90

Solo a partire dall'ultimo quin-

dicennio – soprattutto per impulso di uno dei due curato-ri, Ballini, e di Serge Noiret – si è avviata in Italia un'incorag-giante inversione di tendenza rispetto ad uno stato di cose che vedeva fin lì sacrificato l'ap-proccio storico alle campagne elettorali. Questo volume ne è la prova tangibile, trattando l'evo-luzione degli strumenti di rac-colta del consenso (dai tradizio-nali banchetti ottocenteschi alle moderne *conventions*); i canali di aggregazione della propaganda (dai fogli occasionali stampati alla vigilia delle competizioni alla tempestiva organizzazione di siti internet); il mutamento della declinazione classica di "opinione pubblica" e i tentati-ivi di manipolarne i comporta-menti e catturarne i favori.

Degno di nota il saggio di Emma Mana che fornisce un quadro tendenzialmente esa-uriente delle dinamiche eletto-rali di lungo periodo, dimo-strando come, soprattutto per la Sinistra radicale, i tentativi di dar vita a più compiuti sog-getti politici non riuscirono a tradursi in una reale «cultura di governo».

Nella raccolta sarebbe for-se stato utile approfondire il profilo istituzionale, anche a scapito dell'approccio antro-pologico-culturale che, accop-piato ad argomenti quasi quo-tidiani (come negli ultimi due saggi), rischia talvolta di non valorizzare a pieno le potenzia-lità euristiche dei differenti piani affrontati.

F. L.

Cinquantasei proposte di lettura

Grégoire BIGOT

*Introduction historique au droit
administratif depuis 1789*

Paris, Puf, 2002, pp. 390,
ISBN 2-13-050700-X, Euro 28

È una sintesi brillante, con uno stile limpido e chiaro, della storia del diritto amministrativo francese quella che Grégoire Bigot propone con questo suo nuovo lavoro.

L'autore aveva già pubblicato un volume notevole sul ruolo cospicuo avuto dall'autorità giudiziaria nel contribuire a sviluppare in Francia il sistema del contenzioso amministrativo (v. la scheda nel n. 2/2001 del Giornale).

Su questa linea, il nuovo libro, pensato anzitutto come manuale universitario, si segnala per il tono: non è certo un testo scritto per confermare e rivitalizzare antiche certezze e mitologie, al contrario è una tenace e puntuale ricostruzione critica che spazia dal controverso problema delle origini passando per la lunga fase ottocentesca delle fondazioni per giungere infine agli sviluppi e ai ripiegamenti del XX secolo.

Bigot insiste molto opportunamente sulle fondamenta giurisprudenziali del diritto amministrativo: la natura pretoria, flessibile, complessa del diritto amministrativo deve tanto alla giurisdizione "speciale", senza però trascurare l'apporto dell'autorità giudiziaria ordinaria, a dimostrazione del fatto che la specialità è

una chiave di lettura necessaria ma non esaustiva.

Per rendersi conto del carattere affatto consolatorio del libro è sufficiente leggere l'interpretazione delle mitologie fondative legate all'*arrêt Blanco* o la discussione della cd. teoria delle basi costituzionali del diritto amministrativo ascritta a Georges Vedel. Un libro, questo, tutt'altro che *routine*.

L.L.

Gabriella BODEI GIGLIONI

Erodoto e i sogni di Serse.

L'invasione persiana dell'Europa

Roma, Donzelli, 2002, pp. 107,
ISBN 88-7989-685-7, Euro 9,30

Como se explica en la Introducción, la expedición del rey persa Serse contra Grecia es un bautismo de identidad en el imaginario colectivo de Europa. Sobre ella se ha construido la oposición entre Occidente y Oriente, entre Europa (identificada con Grecia) y Asia, así como la superioridad de los primeros sobre los segundos a través de los adjetivos que se ha creído/querido ver en los dos pueblos. De este modo la lucha contra la invasión persiana se identifica con la defensa de la libertad, de la ley y de la racionalidad frente a la esclavitud, el arbitrio y la tiranía.

Este hecho es narrado por Heródoto en su obra *Historias*, y Bodei Giglioni, a través de un trabajo de reconstrucción filológica, de documentación y de

an lisis crítico de la historiografía, afirma que tal narración posee una base real mayor de la que comúnmente se le atribuye, particularmente interesante en lo relativo a la percepción de los persas, ya que Heródoto escapa de dichos estereotipos.

M. V.

Francesco BONINI

*Lezioni di storia delle
istituzioni politiche*

Torino, Giappichelli, 2002, pp. 200
ISBN: 88-348-2432-6, Euro 16,00

Il testo mira a presentare in forme schematiche ed essenziali le principali nozioni di storia delle istituzioni politiche, lasciando ai lettori il compito di approfondire i percorsi di ricerca suggeriti. Per tali ragioni il testo si conclude con una sezione, "Suggerimenti di lettura", che suggerisce per ogni tema trattato alcuni titoli di approfondimento.

L'opera è divisa in due parti: nella prima si delinea il processo di formazione e sviluppo dello Stato in una prospettiva non solo eurocentrica, ma attenta alla circolazione dei modelli di Antico regime in una più ampia dimensione euroatlantica (Francia, Inghilterra, USA, Spagna e Prussia). Il termine *ad quem* di questa prima parte è la Rivoluzione francese che generalizza sul continente i problemi delle istituzioni rappresentative, dei processi costituenti e della

sovranità nazionale e porta ad una concezione moderna della politica, intesa come ricerca del maggior benessere per il maggior numero di individui.

La seconda parte dell'opera si occupa delle istituzioni politiche italiane in una prospettiva diacronica: dallo Statuto alla costituzione, mantenendo sempre un profilo comparativo. Il libro si conclude con una breve riflessione sul processo di sviluppo delle istituzioni europee e sul prevedibile superamento del modello di Stato otto-novecentesco.

G. F.

Catherine BRICE
Histoire de l'Italie

Paris, Perrin, 2003, pp. 482
ISBN: 2-262-01996-7, Euro 11

Ha senso una sintesi della storia italiana dalla fine dell'età del bronzo (1200 a. C.) a Berlusconi, secondo un'accezione particolarmente estesa di "lunga durata"?

I dubbi nascono dal fatto che nove decimi della vicenda trattano di uno spazio geografico – la penisola italiana – che solo negli ultimi centoquarantadue anni iscrive una realtà istituzionale unitaria: il Regno d'Italia, trasformato in Repubblica dal referendum istituzionale del 2 giugno 1946.

Per di più, quando l'autrice tratta l'Impero romano si trova necessariamente a fare i conti con una realtà istituzionale che trascende la penisola

per farsi non solo mediterranea, ma anche britannica, medio-orientale e, tendenzialmente, universale.

L'autrice sembra convinta del suo approccio di "lunghissima" durata che consente di fornire al lettore medio francese – che ignora quasi tutto ciò che è avvenuto al di là delle Alpi – un'accettabile sintesi di vicende trimillinarie.

Va da sé che le pagine debbano essere tributarie di centinaia di studi specialistici e che essi possano rivelarsi talora invecchiati (come è dato notare a proposito del Fascismo).

R.M.

C

Raoul C. VAN CAEGENEM
Il diritto costituzionale occidentale – Un'introduzione storica

Roma, Carocci, 2003, pp. 267
ISBN: 88-430-2457-4, Euro 18,00

Scritto agile ma insostituibile che ripercorre quindici secoli di storia e di esperienze costituzionali. La ricostruzione di van Caenegem è una riflessione sempre attuale sull'eterno problema dell'individuazione del migliore sistema di governo.

L'analisi abbraccia una vasta area geografica (Europa occidentale e Nord America) e un arco temporale che ha come

termine *a quo* il V secolo d.C. e la formazione del mondo romano-germanico, e come termine *ad quem* l'età contemporanea, evidenziando la presenza di due costanti: l'esercizio del potere politico e la strutturazione di istituzioni ad esso dedicate.

Entrambi saranno studiati secondo due prospettive intersecantisi: una "interna" e l'altra "esterna".

L'obiettivo dell'analisi interna è quello di conoscere le istituzioni politiche nel loro disegno organizzativo, nell'estensione dei loro poteri, nei rapporti reciproci e con gli altri centri di potere presenti in un sistema politico-costituzionale. Quest'ultimo aspetto sarà il *trait d'union* con la seconda prospettiva d'indagine, quella esterna, che mira a studiare gli effetti verso l'esterno, e quindi sui consociati, del potere politico, le norme che modellano l'organizzazione del potere e delle istituzioni, e le teorie giuridico-politiche che le animano.

G. F.

Marina CALAMO SPECCHIA
Les trois âges del settennato

Torino, Giappichelli, 2002, pp. 342
ISBN: 88-348-2212-9, Euro 30,00

L'autrice, da anni attenta osservatrice della vita politica francese oltre che studiosa del diritto d'oltralpe, analizza, partendo dall'esperienza della Terza Repubblica, il rapporto

Cinquantasei proposte di lettura

tra il radicarsi dei principi repubblicani ed il mandato presidenziale.

Come punto di partenza dell'analisi viene individuata una legge ciclica «in base alla quale a una fase di poteri equilibrati segue una fase di predominio del legislativo e di indebolimento dell'esecutivo, quindi torna un momento di equilibrio tra i poteri seguito da un potenziamento dell'esecutivo a discapito del legislativo». Così ad una prima fase durante la quale la Repubblica va alla ricerca di un equilibrio istituzionale (*République ducale*, 1870-1879) segue una fase di lenta, oscillante e relativa sovranità parlamentare (*République républicaine*, 1879-1958) ed un'ulteriore terza fase dominata dall'esecutivo o, meglio, dal Presidente della Repubblica che relega il Parlamento ad un ruolo totalmente subalterno (*République gaulliste*, 1958-1981).

Simmetricamente, il ruolo del presidente della Repubblica conosce esiti alterni: si afferma in modo quasi fortuito nel quinquennio 1870-1875, sarà sovrastato dal monismo parlamentare della Quarta Repubblica, per risplendere in tutto il suo fulgore nella Quinta Repubblica e specialmente con de Gaulle, il monarca repubblicano.

L'ultimo capitolo, di grande interesse, è dedicato allo studio della possibile evoluzione del ruolo del presidente

della Repubblica dopo l'esito positivo del procedimento di revisione costituzionale che, nel 2000, ha introdotto il "quinquennat" riducendo la durata del mandato presidenziale da sette a cinque anni. Pensata per evitare, o almeno ridurre i rischi di *cohabitation* parificando la durata del mandato presidenziale alla durata del mandato parlamentare, la riforma si dimostrerà con ogni probabilità «una cattiva soluzione per un falso problema», come argomenterà l'autrice con grande lucidità e forza di persuasione.

G. F.

Sabino CASSESE

Lo spazio giuridico globale,

Roma-Bari, Laterza, 2003, pp. 194
ISBN 88-420-6920-5, Euro 18

Come scrivere un libro pieno di brio, di intelligenza, di idee originali su un tema che nell'ultimo decennio ha accumulato una lunga serie di volumi.

Sabino Cassese ci è riuscito benissimo utilizzando un metodo ben sperimentato: costruire dapprima tasselli non sempre coincidenti, almeno in apparenza, avendo in mente l'immagine complessiva che troverà poi piena realizzazione in un libro-mosaico.

I tredici saggi (capitoli) scritti tra il 2000 e il 2002 acquistano un significato ulteriore e decantano i vari temi se visti all'interno della griglia di lettura costruita attorno al

fenomeno epocale dell'emersione di uno spazio giuridico globale. È un libro questo che sarebbe riduttivo limitare all'interesse dei giuristi. Il punto di vista storico, comparativo, economico, politologico – per isolare qui prospettive affrontate sempre in una logica unitaria – offrono uno scavo e una profondità di scandaglio che si ritrovano raramente in un lavoro di sintesi. La globalizzazione è tante cose insieme e non di rado si rischia di confondere cause ed effetti, epifenomeni e questioni cruciali, prospettive di lungo periodo ed elementi transeunti. Per questo occorrono letture 'forti' capaci di fissare un fenomeno così irriducibilmente complesso.

Attraverso la lettura del saggio di Cassese – non indigesta neppure per il profano – una convinzione esce rafforzata: quanto il panorama del giurista sia cambiato e quanto costui debba impegnarsi per essere all'altezza della situazione... Lungo tutto il libro corre il filo rosso del problema costituzionale dell'Unione europea – di cui si fa l'elogio della precarietà – e allo storico del diritto le pagine sulla natura del potere pubblico dell'Unione con un penetrante sguardo retrospettivo sulle variegatissime forme degli "ordinamenti compositi" offrono numerose suggestioni.

L. L.

Cristina CASSINA

Il bonapartismo o la falsa eccezione. Napoleone III, i francesi e la tradizione illiberale

Roma, Carrocci, 2001, pp. 191.
ISBN 88-430-1923-6, Euro 16,53

Al fine di «orientarsi fra le parole», l'autrice ci ricorda che con il modello storico-politico che siamo abituati a chiamare *cesarismo* – un regime autoritario poggiato su un consenso diffuso – usiamo rappresentare solo un idealtipo; all'interno di questo, il concetto di *bonapartismo* denota invece una tradizione politica specificamente francese.

Questo progetto politico, che riceverà il suo nome definitivo sotto il Secondo Impero, riassume singoli elementi accomunabili dalla tendenza di sacrificare la libertà dei singoli per il bene comune. Per l'autrice, tale tendenza si può ravvisare nell'azione accentratrice di Richelieu, nel dispotismo tutelare dell'assolutismo, nel binomio della grande Nazione rivoluzionaria e dell'*Armée* napoleonica, o, infine, nello "Stato industriale" dei sansimoniani.

In quanto parte di un filone politico di lunga durata, la vicenda di Luigi Napoleone Bonaparte non ci viene quindi presentata come l'avvento eccezionale di un individuo "cosmostorico", bensì come il frutto di quella tradizione illiberale francese smascherata già da Tocqueville.

R. C.

Cristina CASSINA (a cura di)
Sociologia, politica e religione: la filosofia di Comte per il diciannovesimo secolo

Pisa, Plus, 2001, pp. 171.
ISBN 88-8492-080-9, Euro 15,49

Questo volume collettaneo nasce come frutto del Convegno tenutosi a Pisa nel maggio 2000, originato dalla pubblicazione postuma del libro di Mirella Larizza *Bandiera verde contro bandiera rossa. Auguste Comte e gli inizi della Société positiviste (1848-1852)*.

Attraverso il dialogo a distanza instauratosi tra l'opera dell'autrice scomparsa e i convenuti, si rivela l'influenza del sistema "pansociologico" comtiano nei confronti della cultura ottocentesca.

Oltre alle analisi del pensiero dello stesso Comte e dei suoi collaboratori-adepti, d'indubbio interesse sono i contributi protesi a ricostruire il rapporto del positivismo con i grandi temi dell'epoca, sia politici quali il bonapartismo, il repubblicanesimo, sia sociali – socialismo, elitismo o conservatorismo.

Degno di nota, infine, è il contributo di Brunella Casalini che ricostruisce l'intuizione comtiana della sociocrazia attraverso un parallelo "transatlantico": offrendoci, in altre parole, un confronto tra la scuola francese e quella americana di Frank Lester Ward.

R. C.

Salvatore CINGARI

Alle origini del pensiero "civile" di Benedetto Croce. Modernismo e conservazione nei primi vent'anni dell'opera (1882-1902)

Napoli, Editoriale Scientifica, 2002
ISBN 88-88321-35-7, Euro 30,00

Dopo aver offerto un'appassionata ricostruzione della formazione di Benedetto Croce nel volume *Il giovane Croce. Una biografia etico-politica* (Soveria Mannelli, Rubettino, 2000), Salvatore Cingari entra nel vivo della produzione intellettuale del grande filosofo affrontando l'analisi di alcune tematiche-chiave della sua riflessione.

Non si tratta, però, di un'indagine storico-filosofica nella più ristretta accezione del termine: come ricorda lo stesso Cingari, Croce non è infatti un autore che possa essere affrontato con un'ottica rigidamente settoriale. Al contrario, il significato del suo itinerario intellettuale può emergere soltanto attraverso l'adozione di un metodo di indagine efficacemente interdisciplinare che ponga in interazione il Croce filosofo, con il critico, lo storico e il politico.

In tale prospettiva, affrontare il pensiero "civile" di Croce è appunto un modo per proporre una ricostruzione a tutto tondo del suo multiforme percorso intellettuale, sino alla soglia della prima maturità. E il tentativo di Cingari è proprio quello di restituire all'evoluzione del filosofo quella complessità esistenzia-

Cinquantasei proposte di lettura

le troppo spesso negata dalle immagini preconfezionate di una irrigidita storiografia filosafoica.

L. S.

André CORVISIER

*Les Régences en Europe
Essai sur les delegations de pouvoir
souverain*

Préface de Pierre Chaunu
Membre de l'Institut

Paris, Puf, 2002, pp. XIII-314
ISBN: 2-13-052839-2, Euro 28,50

In Europa, dal Medioevo all'età moderna, la continuità monarchica è stata talora interrotta da una temporanea trasmissione dell'esercizio della sovranità a un soggetto che non era il principe ereditario.

Padroneggiando abilmente una documentazione vastissima, l'autore ci introduce nei delicati meccanismi del governo di Reggenza. E, pur facendo perno sulla Francia, utilizza adeguatamente i dati forniti dalla storia comparata, giocando abilmente su 451 casi di delegazione del potere sovrano in un arco temporale vastissimo che va dal Medioevo alle Monarchie costituzionali di fine Ottocento.

Il lettore medio, basandosi sugli abituali rinvii e le sommarie ricostruzioni offerte dalla letteratura secondaria, era abituato a considerare la Reggenza come un affievolimento di sovranità, foriero di aprire scenari oscuri per i Regni che

vi avessero fatto ricorso. Valgano per tutti gli scenari evocati da Stendhal in *Cronache italiane*, quando ricostruisce il clima di Guerra civile creatosi nello Stato Pontificio rinascimentale durante la «Sede vacante», in cui il ruolo del Cardinal Camerlengo è per molti aspetti assimilabile a quello di un Reggente.

Quello di Corvisier è un approccio scientifico che non lascia spazio alle ricostruzioni emotive sull'indebolimento del potere regio.

Dopo aver indicato nella successione al trono un elemento di debolezza cronica delle Monarchie (pp. 16-21), l'autore individua sette diversi tipi di Reggenza:

1. R. per assenza momentanea del re (guerra);
2. R. per prigionia del re (Riccardo Cuor di leone, Francesco I di Valois);
3. R. per cumulo di Corone: nel momento in cui un re è sovrano di più regni (si pensi alla Monarchia "plurale" spagnola), egli è presente in una sola capitale ma si fa "rappresentare" nelle altre da un vicerè che presenta i caratteri del Reggente;
4. R. di attesa: al momento dell'accesso al trono, il re è fuori dal Regno (Enrico III di Valois si trovava in Polonia);
5. R. d'incapacità per *hancap* o follia del re;
6. R. di minorità (le più conosciute);
7. R. prenatali: alla morte

del re la regina consorte è incinta.

Lo studio è arricchito da tabelle statistiche sulle Reggenze di minorità e da un'accurata bibliografia.

R.M.

Pietro COSTA

*Iurisdictio. Semantica del
potere politico nella pubblicistica
medievale (1100-1433)*

Milano, Giuffrè, 2002, pp. XCVI-412
ISBN 88-14-09684-8, Euro 35

La ristampa di *Iurisdictio* non è, come si suol dire, la mera riproduzione di un testo non più disponibile. Ovvero, è anche questo, ma in realtà è molto più di questo.

Le novantasei pagine che precedono la ristampa inalterata del 1969 rivelano subito il senso e l'ampiezza della provvida operazione culturale. Infatti alla breve nota "memorialistica" del Maestro Paolo Grossi, seguono due raffinatissime letture del libro di Costa, l'una di Ovidio Capitani, l'altra di Bartolomé Clavero intitolata «'Iurisdictio' nello specchio o el silencio de Pietro Costa» che è a ben vedere anche un tracciato di biografia intellettuale dell'autore fiorentino. Infine la post-fazione di Costa è il momento per una rilettura e un dialogo con i prefatori.

Non sempre, come si diceva, una riedizione si auto-giustifica. Anzi, il rischio è quello di cadere nella trappola infida del tempo con i suoi insulti e

con le crepe che nessun belletto può nascondere. Non è questo il caso. La ristampa del libro di Costa, al contrario, mostra quanto i presupposti strutturalisti – necessari per comprendere sino in fondo il significato del lavoro – avesse favorito quella “congiura del silenzio” che in buona misura accompagnò l’uscita del libro nel 1969. Ma – e lo sottolinea lo stesso autore – è proprio la preoccupazione teorico-metodologica, espressa in *Iurisdictio* con uno strumentario che precedeva il *linguistic turn* e la *Geschichtliche Grundbegriffe* – un profilo specifico del volume tutt’altro che risolto.

Le procedure storico-ermeneutiche, i “testi di sapere”, la determinazione del linguaggio rispetto all’oggetto, il discorso e la prassi, restano al centro e delle analisi di Costa e della più agguerrita storiografia internazionale. Certo, poi c’è il tema *Iurisdictio* come complesso processo di potere e non si può dire che la storia del diritto, specie in anni più vicini a noi, abbia ignorato nel tempo la semantica del potere politico.

La suggestione claveriana di una lettura postmoderna del libro di Costa fa intravedere nuove piste di ricerca. E, per nostra fortuna, il “silenzio” di Pietro Costa – come mostra la sua monumentale *Civitas* – è solo una metafora.

L. L.

Bernard COTTRET
La Révolution américaine
La quête du bonheur
1763-1787

Paris, Perrin, 2003, pp. 525
ISBN: 2-262-01821-9, Euro 24,50

La storiografia francese non ha mai cessato di riproporre studi relativi alla nascita degli Stati Uniti d’America, pur attenuando – con l’eccezione del magistrale *L’invention de la république* (Paris, Hachette, 1991) di Denis Lacorne – il debito lessical-concettuale della propria *Déclaration des droits* (1789) nei confronti della *Declaration of Rights* della Virginia (1776).

Lo studio di Cottret parte dalla crisi dell’Impero britannico (1763-1773), apertasi l’indomani della conclusione vittoriosa della Guerra dei Sette anni, e si chiude inquadrando la Convenzione costituzionale di Philadelphia e commentandone i risultati.

La demenziale idea di raggruppare centoventidue pagine di fittissime note alla fine del volume azzerava l’utilità dell’apparato critico, rendendo praticamente impossibile seguire i rinvii bibliografici operati dall’autore.

Resta da aggiungere che il volume sottolinea i caratteri costituzionali della Rivoluzione americana – diritti dell’uomo, costituzioni scritte, divisione dei poteri, sovranità dal basso – dando spazio adeguato al Congresso continentale prima e dopo l’Indipendenza e

alla Convenzione di Philadelphia, oltre a ricostruire nei suoi elementi essenziali il dibattito politico nordamericano, citando autori e titoli.

Se lo stile descrittivo e non concettualizzante adottato da Cottret può far pensare all’ennesima opera divulgativa, allontanando il lettore più avvertito, quello stile, viceversa, non intimidisce il lettore medio, consentendogli di accedere a un’informazione completa.

R. M.

D

Robert A. DAHL
Quanto è democratica
la Costituzione americana?

Roma-Bari, Laterza, 2003, pp. VI-149
ISBN: 88-420-6940-X, Euro 16,00

«Lo scopo di questo libro non è proporre cambiamenti alla Costituzione americana ma suggerire un diverso modo di pensare la nostra Costituzione», cioè di pensare la possibilità di *cambiarla*, possiamo concludere dopo la lettura del libro di Dahl, rappresentante tra i più “nobili” della politologia americana.

In questo corpo di lezioni tenute all’Università di Yale nell’autunno del 2000, Dahl sgombra il campo da alcuni cli-

Cinquantasei proposte di lettura

ché consolidati nel sentire comune americano: che la costituzione degli Usa sia *tout court* democratica e che essa abbia svolto la funzione di modello per i sistemi istituzionali di altri paesi. E individua in alcuni caratteri strutturali, che risentono del livello del dibattito politico e degli strumenti intellettuali a disposizione dei costituenti, il deficit democratico della Carta del 1787: tra questi, l'ineguaglianza insita nel sistema rappresentativo del Senato, che privilegia i diritti degli Stati a quelli dei cittadini, i limiti di rappresentatività derivanti dal meccanismo uninominale basato sui collegi elettorali, il carattere quasi-monarchico delle prerogative del Presidente degli Stati Uniti.

Contro la tendenza diffusa nell'opinione pubblica americana odierna, che vive la propria costituzione quasi come un feticcio dell'identità nazionale, Dahl insiste in queste lezioni proprio sull'elemento della "pensabilità" della sua riforma – della possibilità cioè di avviare una riflessione politica in tal senso - al fine di renderla maggiormente democratica, capace a sua volta di promuovere e sostenere il processo di democratizzazione del paese.

G. R.

John DEWEY

Scritti politici

(a cura di) Giovanna Cavallari

Roma, Donzelli, 2003, pp. LVI - 133
ISBN 88-7989-758-6, Euro 18.00

Dopo alcuni decenni di oblio, anche nel dibattito italiano la filosofia di John Dewey è da qualche tempo oggetto di un rinnovato interesse. Grazie anche al contributo critico di autori come Rorty e Bernstein, il pragmatismo deweyano rappresenta infatti oggi uno dei principali nuclei di ispirazione di un «pensiero post-metafisico», che si propone di affrontare le grandi sfide etiche e politiche del nostro tempo in un'ottica lontana da ogni enfatica ipotesi fondazionalistica.

Tanto più interessante può essere, allora, osservare da vicino lo specifico riferimento alla prassi presente nell'opera del filosofo americano, scegliendo come punto di vista privilegiato alcuni dei più significativi "scritti politici" che costellano il suo lunghissimo percorso di ricerca.

Dislocati in un arco cronologico che va dall'ultimo decennio del XIX secolo all'inizio della Seconda guerra mondiale, i saggi raccolti da Giovanna Cavallari in questo volume ci mostrano appunto il padre del pragmatismo nella veste, a lui particolarmente congeniale, di instancabile animatore dei processi di autoriflessione della società del suo tempo. Una dimensione, questa, nella quale indagine filosofica, teorizza-

zione politica e critica sociale perdono la loro tradizionale separazione disciplinare, per apparire strettamente intrecciate nella costruzione di un'autentica democrazia partecipativa. In tale contesto, infatti, anche il confronto speculativo con figure di spicco della cultura politica moderna e contemporanea – da Bentham a Maine, da Kant a Trockij – assume il significato pratico-politico di un contributo alla chiarificazione collettiva dei dilemmi della società contemporanea.

Come sottolinea la curatrice nella lunga e documentata introduzione al volume, questa forma di "decostruzione filosofica" non è dunque che l'altra faccia di una riflessione costantemente legata alle urgenze dell'attualità politica: obiettivo principale dell'itinerario di lettura proposto è allora quello di riportare alla luce la costitutiva multidimensionalità della riflessione politica di Dewey, tentando in tal modo di restituire la più profonda aspirazione emancipativa presente alla base del suo composito itinerario intellettuale.

L. S.

Maria DONZELLI, Regina POZZI
(a cura di)

Patologie della politica. Crisi e critica della democrazia tra Otto e Novecento.

Roma, Donzelli, 2003, pp. 435
ISBN 88-7989-768-3, 24 euro

Che la democrazia come forma di organizzazione politica,

oltreché condizione delle società moderne, viva il singolare paradosso di trionfatrice geopolitica – quasi dover essere del mondo – e al tempo stesso di forza minacciata al suo interno, nelle terre d'Occidente, è poco più di una constatazione.

Regina Pozzi e Maria Donzelli lo fanno notare efficacemente nella loro Introduzione ricordando i dibattiti e le polemiche sul presente e sul futuro delle nostre democrazie. Gli interrogativi di oggi, tuttavia, se ci coinvolgono direttamente, rappresentano solo l'ultimo tratto di una vicenda complessa e polimorfica che nel volume in questione è affrontata con un taglio necessariamente interdisciplinare.

Se il cuore della crisi – anzitutto di civiltà – culmina nell'età dei totalitarismi, è però vero che parte cospicua del discorso critico ha radici più risalenti, tra '800 e '900, e anzi bisogna probabilmente abbracciare tutto l'Ottocento e le dinamiche della società post-rivoluzionaria per cogliere le più autentiche radici dottrinarie.

La storia della democrazia è per una buona parte la storia della modernità politica alla ricerca di un ordine che, come quello antico, riesca a garantire un sufficiente grado di coesione, ma questa ricerca deve appoggiarsi sulla condizione atomistica – quella "polverosa" tanto presente nel dibattito del XIX secolo – e sulla

conseguente solitudine dell'*homo oeconomicus*.

Nessuno meglio di Tocqueville ha espresso i paradossi e i dilemmi della democrazia, tra illuminazioni e patologie, e il pensiero francese appare non a caso il laboratorio più stimolante. Parlare di critica è forse riduttivo, perché in realtà le forme, le articolazioni, le ideologie e le prassi della critica sono così variegate che – come il volume prova a mostrare – non sembra possibile una riconduzione ad unità.

Questa bella raccolta – nata da un progetto internazionale di ricerca – offre un contributo di primissimo piano allo studio della democrazia. Tra i tanti saggi, mi piace ricordare quelli di Pozzi, Portinaro, Cassina, Cingari e Battini.

Un solo appunto mi sento di muovere al disegno complessivo: forse anche uno sguardo ai problemi giuridico-istituzionali e alla dinamiche del costituzionalismo (salvo alcune eccezioni, per es. Portinaro), avrebbe assicurato una più integrale messa a fuoco del problema.

L. L.

Giuseppe DUSO

La logica del potere. Storia concettuale come filosofia politica,

Roma-Bari, Laterza, 1999, pp. 229.
ISBN 88-420-5723-1 Euro 23,24

Il libro contiene una serie di saggi pubblicati nel corso di un decennio la cui l'unità è data

dall'oggetto filosofico da essi affrontato: una critica dei concetti politici moderni, e dal problema filosofico sotteso alla delimitazione dell'oggetto di riflessione: il tentativo di instaurare una relazione identitaria tra storia concettuale e filosofia politica.

Il problema filosofico, affrontato esplicitamente nei primi due capitoli, è finalizzato a differenziare l'approccio *begriffsgeschichtlich* rispetto alla storia delle idee, che prevede un'identità dei concetti innanzi alla mutevolezza e polivocità del percorso storico, e rispetto allo storicismo che negherebbe l'universalità dei concetti ancorandoli a costrutti storici individuali e irripetibili.

Contro la storia delle idee si rivendica la contestualizzazione moderna dei concetti pratico-politici, veicolati sì da significanti che tradiscono la derivazione veteroeuropea (società civile, potere, democrazia), ma il cui significato (e senso) deve collocarsi all'interno di una riflessione che sia *consapevole* di una specifica forma di vita (*Neu-zeit*) distinta da forme di vita tradizionali e che da questa distinzione trae la sua *legittimità*.

Contro lo storicismo si rivendica la paradigmaticità dei concetti («l'epoca dei concetti moderni») e dell'unità del loro contesto di formazione. Così, è il modello oggettivante della scienza moderna che vertebrata la filosofia di

Cinquantasei proposte di lettura

Hobbes assegnandole un ruolo fondativo rispetto al pensiero moderno.

Quali che ne saranno le variazioni problematiche (Rousseau), è il modello della riflessione sul potere leviatano a costituire il limite invalicabile e il punto critico dell'argomentare pratico moderno. È in questa analisi che si pone il problema della critica dei concetti moderni che torna al problema iniziale: stabilire la loro situatività implica la loro non applicabilità ad ambiti filosofici differenti, come la *pòlis*, e la necessità di una genealogia radicale che disveli i loro limiti strutturali.

A. M.

F

Maurizio FIORAVANTI (a cura di)
Lo Stato moderno in Europa.
Istituzioni e diritto

Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 239
ISBN 88-420-6728-8, Euro 18

Il volume curato da Maurizio Fioravanti contiene i seguenti otto contributi: «Stato e costituzione», dello stesso curatore; «Diritti» di Pietro Costa; «Giustizia e amministrazione» di Luca Mannori e Bernardo Sordi; «Codici» di Paolo Cappellini; «Proprietà e contratto» di Paolo Grossi; «Lavoro e impresa» di Gio-

vanni Cazzetta; «Giustizia criminale» di Mario Sbriccoli; «Relazioni internazionali» di Stefano Mannoni.

Non si tratta soltanto di articoli scritti da studiosi che hanno offerto un fondamentale contributo scientifico ai settori e ai singoli temi evocati, ma di un vero progetto comune pensato e realizzato per un uso didattico rivolto alla vasta platea dei cultori delle scienze umane. In tal senso, la ricostruzione giuridico-istituzionale di categorie e concetti fondamentali si propone di rilevare le reali specificità dell'età moderna ma anche gli elementi di durata e di complessità che continuano a vivere nel moderno assumendo forme e linguaggi solo apparentemente nuovi.

Lo Stato moderno in Europa è il protagonista problematico che campeggia nel titolo del volume. Problematico, invero, poiché è ormai acquisizione scientifica condivisa quella che ricusa criticamente la giustapposizione di un lessico depurato dai giuristi europei tra '800 e '900 (Stato di diritto, Stato legale, legalità, ecc.) alla categoria moderna di Stato, senza filtri e senza la coscienza della complessità di quello che è un grande processo fatto di legittimazione, di discipline, di ragioni, di interessi.

Se il lettore accorto troverà facilmente il filo rosso che collega i vari saggi, non c'è dubbio che la struttura del

volume, per parole-chiave, può essere inteso anche come un utilissimo piccolo dizionario essenziale da consultare alla bisogna.

L. L.

G

Raffaella GHERARDI (a cura di)
Politica, consenso, legittimazione. Trasformazioni e prospettive

Roma, Carocci, 2002
ISBN 88-430-2278-4, Euro 19,70

Decisivo nucleo fondativo della modernità politica ed istituzionale, il nesso consenso-legittimazione sembra affrontare oggi un impegnativo passaggio evolutivo.

Come ha sottolineato Habermas, i processi di globalizzazione in atto paiono destinati, infatti, a mettere in crisi quella costellazione dello Stato-Nazione al cui interno soltanto la democrazia dei moderni ha saputo assumere una (più o meno) convincente configurazione istituzionale.

Le nostre società si aprono così ad una costellazione postnazionale senza che però sia ancora ben chiaro «quali forme debba assumere il processo democratico per oltrepassare i limiti dello stato nazione». In tale contesto diviene dunque decisivo tornare ad interrogarsi sulle categorie fondative del-

la politica occidentale, in una prospettiva attenta agli sviluppi che esse hanno sperimentato nella *Sattelzeit* a cavallo tra vecchio e nuovo millennio.

È appunto questo l'obiettivo del volume curato da Raffaella Gherardi, che rappresenta il risultato di un percorso di ricerca promosso dal Dipartimento di Politica, Istituzioni, Storia dell'Università di Bologna. Una riflessione a più voci in cui il confronto con la costellazione concettuale indagata diviene l'occasione per una serie di riuscite esplorazioni di alcuni dei gangli nevralgici della nostra modernità: il nesso politica-educazione-disciplina, le modalità di articolazione categoriale dell'identità politica, le strategie di legittimazione dell'assetto politico-istituzionale.

Il tutto nella convinzione che proprio da una comprensione critica dei recinti e delle barriere costruite dalla cultura occidentale nel corso della sua evoluzione storica potrebbe emergere la via per una vera e propria reinvenzione della politica contemporanea.

L. S.

Alessandro GUERRA

*Un generale fra le milizie del
Papa – La vita di Claudio
Acquaviva scritta da Francesco
Sacchini*

Milano, Franco Angeli, 2001, pp.295
ISBN: 88-464-3294-0. Euro 20,66

Il volume, pubblicato nella col-

lana "Temi di storia" delle edizioni Franco Angeli con il contributo del Dipartimento di Studi Politici della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università "La Sapienza" di Roma, è una biografia di Claudio Acquaviva, quinto Preposito generale della Compagnia di Gesù e primo italiano a reggerne le sorti (dal 1581 al 1615), eletto alla guida della *societas* ignaziana dopo soli 14 anni di milizia gesuitica.

La sua biografia venne scritta subito dopo la morte, avvenuta dopo lunga malattia il 31 gennaio 1615, da Francesco Sacchini, storico ufficiale della Compagnia dal 1606 e Segretario della compagnia dal 1619 al 1625, anno della sua morte. L'intento di Sacchini era quello di tracciare un bilancio del generalato di Acquaviva, finalizzato a verificare la conduzione della Compagnia e l'ortodossia alla Regola ignaziana anche in vista di un futuro e probabile processo di beatificazione.

Il suo raccontare è, pertanto, "categoriale e selettivo" motivo per cui l'autore, Alessandro Guerra, si sforza di scovare e "raccontare il taciuto" di un personaggio rimasto nell'oblio fino al 1960 quando Mario Rosa gli dedicherà una voce nel Dizionario Biografico degli Italiani.

Nei suoi 34 anni di generalato Acquaviva si trovò a dover gestire non solo un ordine religioso retto sino ad allora da una

schiera di santi, ma anche un potentissimo esercito dislocato nel vecchio e nel nuovo mondo, a contrastare le spinte autonomiste e suprematiste del ramo spagnolo dell'Ordine, a ricomporre le fratture con i Domenicani e con gli altri ordini religiosi sempre più timorosi dello strapotere che i Gesuiti andavano acquisendo, a sanare i conflitti con i papi che sempre meno sopportavano l'autorità del generale della Compagnia, oltre che a combattere con fervore per la fede cattolica contro eretici ed infedeli.

G. F.

K

Alexis KELLER

*Le libéralisme sans la démocratie. La pensée républicaine
d'Antoine-Elisée Cherbuliez
(1797-1869)*

Préface d'Alfred Dufour

Lausanne, Editions Payot, 2001,
pp. XXIII-384.

ISBN 2-601-03295-2. Euro 23,70

Il bel libro di Alexis Keller mette a disposizione del lettore un profilo intellettuale di Antoine-Elisée Cherbuliez che ha, tra i suoi meriti, quello di rivelare in tutta la sua complessità il pensiero e l'attività politica dello scrittore ginevrino.

La ricerca non solo offre un

Cinquantasei proposte di lettura

contributo "definitivo" alla conoscenza di Cherbuliez, ma per molti aspetti assegna all'autore la posizione che merita nel contesto svizzero e soprattutto in quello europeo.

Keller, attraverso una attenta e misurata ricostruzione di taglio contestualista, ricostruisce l'apparente eclettismo di Cherbuliez, giurista, costituzionalista, economista, "sociologo" ecc., e le sue scelte inscindibilmente politiche e intellettuali, rifiutando ogni interpretazione psicologista legata – come nel passato – a certi tratti caratteriali dello scrittore ginevrino e insistendo invece sulle radici e sui presupposti di un'opera che, pur segnata, da due fasi principali, divise simbolicamente dalla Rivoluzione ginevrina del 22 novembre 1841, si rivela unitaria nella tensione fondamentale tra liberalismo e democrazia.

In Cherbuliez – autore tra l'altro del "tocquevilliano" *La démocratie en Suisse* (1843) – "Il liberalismo senza la democrazia" individua il dilemma cruciale del liberalismo europeo del XIX secolo, sia nelle componenti filosofiche che nelle realtà istituzionali. La questione sociale – codificata in *Riche ou pauvre* (1840) – e il problema della Rivoluzione sono i due grandi percorsi che accompagnano Cherbuliez nel periodo della maturità.

E tuttavia se l'opera di Cherbuliez è da leggere nel campo largo delle culture

europee del liberalismo, è senza dubbio solo con riferimento al profondo carattere "repubblicano" del liberalismo svizzero e ginevrino in particolare che sarà possibile cogliere i profili della sua singolarità.

L. L.

Helmut Georg KOENIGSBERGER
*Monarchies, States Generals
and Parliaments. The Netherlands in the Fifteenth and Sixteenth Centuries*

Cambridge, Cambridge University Press
2001, pp. XIX-381
ISBN 0-521-80330-6, [s.i.p.]

Questa monografia è dedicata alla storia dell'assemblea degli Stati Generali dei Paesi Bassi della prima età moderna, e rappresenta il risultato di alcuni decenni di riflessione sull'argomento da parte dell'autore, tra i più autorevoli studiosi di storia delle istituzioni rappresentative.

Il libro va al di là del semplice *case-study*: attraverso le vicende degli Stati Generali fiamminghi e olandesi, Koenigsberger ripercorre l'evoluzione e la crisi del concetto e della pratica del *dominium politicum et regale*, la forma di governo tipica dell'Europa tardo medievale, fondata sulla cooperazione tra il monarca e le assemblee rappresentative dei ceti.

Questa forma di governo, agli inizi del XVII secolo, si trovò ad essere sostituita con gli assetti e le strutture istituzio-

nali dell'assolutismo monarchico o invece, più raramente, con un tipo di regime che Koenigsberger non ha dubbi a definire «parlamentare».

Così accadde che, nel corso della lunga rivolta contro la Spagna, gli Stati Generali dei Paesi Bassi, lentamente e spesso in maniera inconsapevole, diedero vita a quello che fu forse il primo governo realmente parlamentare della storia europea, in cui il potere esecutivo spettava all'assemblea degli Stati Generali, ma derivava da quello delle assemblee di livello inferiore – cittadino e provinciale – nei confronti delle quali i delegati degli Stati Generali agivano, almeno in teoria, con il più stretto vincolo di mandato.

A. C.

L

Alain LAQUIÈZE

Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)

Paris, Puf, coll. Léviathan, 2002, pp.436,
ISBN 2-13-052487-7, Euro 30

Nella prestigiosa collana "Leviathan", diretta da Stéphane Rials, appare l'opera di Alain Laquière dedicata al problema delle origini del regime parlamentare in Francia tra il 1814 e il 1848.

Laquière, professore di

diritto pubblico nell'Università di Angers, ha discusso la sua grande tesi nel 1995 ed ora disponiamo di un volume estremamente ricco vuoi per il tema considerato vuoi per i profili di originalità che l'autore ha saputo cogliere nell'ambito di una ricerca che, tra l'altro, si segnala per accuratezza e vastità di fonti. Nella migliore tradizione transalpina, Laquière è un giurista capace di scorgere nella storia di una fase cruciale delle istituzioni e delle forme costituzionali francesi le ragioni profonde e talvolta durature di un'evoluzione di lungo periodo per certi versi tormentata e difficile.

Il rilievo di questo libro risiede anche nella capacità dell'autore di combinare assieme un ambizioso progetto di "revisione" storiografica con la puntualissima ricostruzione delle dinamiche e delle pratiche costituzionali che hanno caratterizzato il periodo di sviluppo della cd. "monarchia parlamentare".

Laquière non si limita a mostrare taluni limiti insiti nella ricostruzione della storiografia tradizionale (per intenderci di classici come Barthélemy, Bastid, Ponteil), ma, per esempio, attraverso la ricostruzione del "concours Rossi", vinto nel 1903 proprio da Joseph Barthélemy, fa vedere come l'esito del concorso abbia decisamente influenzato l'opinione dominante nelle Facoltà giuridiche, assumendo

la forma di una vulgata, e avendo per pilastro proprio *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X* (Paris, 1904).

Storicizzando le origini di questo indirizzo interpretativo destinato a diventare *communis opinio*, Laquière mostra, tra l'altro, quanto rilevante sia il peso avuto dai giuristi della Terza Repubblica nella ricerca di un filo rosso che legasse – sulla linea del costituzionalismo liberale – la vicenda fondativa della Restaurazione con la raggiunta stabilità delle istituzioni parlamentari.

Il nostro autore discute quindi la tesi che identifica la nascita (regime della Restaurazione) e lo sviluppo (Monarchia di Luglio) del regime parlamentare nel periodo della monarchia censitaria e dimostra, in buona misura, come il costituzionalismo tra il 1814 e il 1848 oscilli piuttosto tra la realtà forte della monarchia limitata inscritta nel codice genetico della *Charte* del 1814 e un particolare regime di bilanciamento dei poteri (ma sempre ad esecutivo monarchico) accentuato dagli sviluppi di età orleanista. Nel periodo preso in esame in realtà non c'è niente di definitivo e la storia del regime parlamentare non è affatto "progressiva", caratterizzata com'è invece da esitazioni, momenti di arresto, di ritorno all'indietro, di speranze, di importanti esperimenti.

Se la prima parte del lavo-

ro è dedicata essenzialmente alla definizione storica e teorica del problema della forma rappresentativa di governo, la seconda consiste invece in una analisi puntuale e documentatissima delle pratiche costituzionali e della definizione delle tecniche e degli istituti che siamo abituati a rubricare sotto la categoria del parlamentarismo.

Pur riguardando la Francia del primo Ottocento, la ricerca di Laquière rappresenta una tappa fondamentale nella riconsiderazione critica delle origini del costituzionalismo ottocentesco su scala europea. Anche il lettore italiano ne dovrebbe trarre utili insegnamenti per avvicinarsi in maniera più critica alla vulgata, altrettanto radicata, delle cosiddette origini statutarie del regime parlamentare.

L. L.

M

MARSILIO DA PADOVA
Il difensore della pace

Milano, Rizzoli 2001, 2 voll.,
pp. XXXIII-1127
ISBN 88-17-12505-9, Euro 20, 66

Finalmente esce una nuova edizione di uno dei classici del pensiero politico medievale, il *Defensor Pacis* di Marsilio da Padova, terminato a Parigi nel 1324, la cui ultima traduzione

Cinquantasei proposte di lettura

nella nostra lingua risale al 1960.

Opera polemica ma contemporaneamente sistematica e complessa, il *Defensor Pacis* è un testo fondamentale per lo studio del problema dei rapporti fra potere temporale e potere spirituale nel Medioevo. Per l'uso nuovo e radicale di alcuni concetti e teorie, ad esempio l'idea di sovranità popolare come funzione legislativa esercitata dalla *valentior pars* del popolo, o la concezione "secolarizzata" sia dello Stato che della Chiesa, Marsilio è stato spesso definito un autore che precorre i propri tempi.

Al di là della corretta interpretazione del suo contenuto, e dei rischi del "precursionismo", resta intatto il fascino di quest'opera che meglio di ogni altra simboleggia un'epoca di aspri conflitti politici e culturali.

A. C.

Karl MARX

Antologia degli scritti politici
(a cura di Sandro Mezzadra e
Maurizio Ricciardi)

Roma, Carocci, 2002, pp. 221,
ISBN 88-430-2420-5, Euro 16,80

Questo volume è il secondo della serie "I classici del pensiero politico", pubblicati dall'editore Carocci.

Queste antologie, molto curate e di agevole lettura, rispondono all'esigenza di contenere – con un discutibile criterio meramente quantitativo – la mole dei programmi

degli esami universitari per i nuovi ordinamenti.

Il tentativo è quello di non limitare l'accesso agli autori classici attraverso la letteratura secondaria o, peggio, le esposizioni manualistiche, ma di proporre una lettura diretta al testo. Come sottolineano in questo caso i curatori, si tratta di «riproporre, in primo luogo a una nuova generazione di studenti, un accesso diretto all'opera di Marx dopo il 1989 e dopo la crisi dei "marxismi"». Questa scelta metodologica influenza in modo pienamente condivisibile il criterio di selezione dei brani antologici. Se da un lato si è cercato di «documentare alcuni aspetti del lavoro teorico di Marx che lo pongono a tutti gli effetti tra gli autori classici della storia delle dottrine politiche», dall'altro si è provato ad approfondire l'originalità dell'elaborazione marxiana intorno ai concetti fondamentali della politica moderna.

L'antologia è costruita intorno a brani relativamente brevi, preceduti da un'introduzione esplicita che consente una lettura agile ma al tempo stesso approfondita dell'intera opera marxiana. Una lettura, quindi, che permette anche al lettore più informato di cogliere la complessità e la ricchezza di una riflessione molto vasta, indicando inoltre la «perdurante attualità» di alcuni temi fondamentali della produzione del filosofo.

F. D. L.

Aldo MAZZACANE (Hrsg.)
*Diritto economia e istituzioni
nell'Italia fascista*

Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2002, pp. 338
ISBN 3-7890-7897-2 [s.i.p.]

È questo il secondo volume di un importante progetto di ricerca internazionale promosso da Dieter Simon ("Das Europa der Diktatur – Wirtschaftskontrolle und Recht") nell'ambito del "Max-Planck-Institut für Europäische Rechtsgeschichte". È un volume, curato da Aldo Mazzacane, che raccoglie in lingua italiana (con una breve sintesi in tedesco) dodici contributi.

Il filo rosso del progetto nel suo insieme e del libro in questione è lo studio, in una prospettiva storico-comparata, delle forme e modalità di governo dell'economia considerate essenzialmente attraverso i tentativi dei sistemi politici dittatoriali di elaborare soluzioni di segno giuridico-istituzionale.

Se tradizionalmente sono stati i processi di modernizzazione delle forme della politica – nella sua integralità totalitaria – ad attirare l'attenzione degli studiosi, con i suoi simboli, rituali e appariscenti emblemi, è da accogliere con favore una rilettura dell'Europa delle dittature che voglia vedere nelle connessioni e nelle tensioni istituzionali tra economia e diritto una chiave privilegiata di analisi.

Per il caso italiano balzano in primo piano alcune questio-

ni cruciali: il problema rimosso della cultura giuridica del Fascismo, i profili di continuità col passato tra modernità enunciate e antiche vischiose prassi discorsive e disciplinari (soprattutto nel campo della giuspubblicistica), il corporativismo come dottrina polimorfica e in divenire, il ruolo dei funzionari e dei professionisti nella costruzione di strumenti in grado di affrontare pragmaticamente le grandi trasformazioni culminanti nel periodo tra le due guerre.

Certo è che proprio l'individuazione e lo studio dei principali punti di snodo tra economia e diritto consentono di cogliere appieno i limiti congeniti delle classi dirigenti liberali di decifrare i linguaggi della società di massa – con i suoi nuovi codici comunicativi e i bisogni di protagonismo – e il tentativo del Fascismo di porsi alla testa di un ambiguo e velleitario processo di modernizzazione della politica.

L. L.

Filippo MAZZONIS

La Monarchia e il Risorgimento

Bologna, il Mulino, 2003, pp. 205
ISBN: 88-15-09181-5, Euro 11,50

Appare postumo questo stimolante studio sulla Monarchia dei Savoia, dove l'autore fa anche i conti (divulgandone i risultati) con la più recente storiografia sul Risorgimento e il ruolo istituzionale del re d'Italia, integrandoli nel proprio

percorso culturale. Il libro è completato e messo a punto nel capitolo finale (dedicato a re Umberto I) da Francesco Bonini e Umberto Gentiloni, legati da vincoli di amicizia personale e collaborazione intellettuale al noto studioso, prematuramente scomparso.

Con mano felice – pur insistendo eccessivamente (p. 34) sul *topos* della «Casa regnante più antica d'Italia (e come si affermava d'Europa [...])» – l'autore ripercorre le vicende che trasformano i Savoia da signori periferici in re di Sicilia (per breve tempo) e poi di Sardegna, fino a legare le proprie sorti al Risorgimento nazionale a partire dal 1848.

Nella ricostruzione proposta da Mazzonis, centrale appare il secondo capitolo su «L'istituzione monarchica», articolato in due paragrafi dedicati allo Statuto albertino e a Casa reale. L'autore vi sottolinea la centralità del re nel sistema politico e il suo peso preponderante nei confronti di un Legislativo minacciato di proroga di Sessione e dell'Esecutivo privo di un presidente del Consiglio, tanto da concludere in direzione di «un potere costituito posto al di sopra del sistema» (p. 89).

Particolarmente incisive le pagine su Vittorio Emanuele II: l'antipatia per Cavour, il ruolo destabilizzante nei confronti dei governi in carica (p. 111), l'uso spregiudicato dell'immagine di «re Galantuomo»

cucitagli addosso da d'Azeglio e Cavour (p. 110), la presidenza delle riunioni del Consiglio dei ministri (p. 113), la politica estera difforme da quella del governo (pp. 116-123).

R. M.

Franca MELE

Un codice unico per un'Italia nuova.

Il progetto di codice penale di Pasquale Stanislao Mancini

Roma, Carocci, 2002, pp. 325
ISBN 88-430-2059-5, Euro 22,30

Articolato attorno a due capitoli, il lavoro prende le mosse dal problema della codificazione penale, ricostruendone gli esordi e il contesto napoletano degli anni '40 dell'Ottocento ovvero quelli della formazione politica, disciplinare e professionale di Mancini, e in particolare i rapporti intrattenuti con una figura di rilievo come Giuseppe Pisanelli.

L'autore segue poi il suo personaggio nel periodo dell'esilio torinese, che gli consentirà di intrecciare proficui rapporti di amicizia al fine di tentare l'unificazione dei codici preunitari dopo il 1860, con l'obiettivo del tutto peculiare (soprattutto se consideriamo che siamo all'indomani della lotta al brigantaggio) di pervenire alla soppressione della pena capitale.

Tappe successive del percorso manciniano il progetto del 1866-68 e quello del 1876, presentato quando il protago-

Cinquantasei proposte di lettura

nista era Ministro della giustizia, e sul quale si concentra buona parte del volume, dando conto delle numerose competenze mobilitate: dai luminari della terapia clinica agli ordini forensi, dalle accademie mediche ai direttori di manicomi.

In effetti, il disegno di legge – a cui l'autore dedica buona parte della stessa Appendice – servirà da base per ulteriori tentativi, e in particolare per quello promosso da Zanardelli, che legherà il proprio nome al codice penale del 1890.

F. L.

John STUART MILL,

Harriet TAYLOR

Sull'eguaglianza e l'emancipazione femminile

(a cura di Nadia Urbinati)

Torino, Einaudi, 2001, pp. 205
ISBN 88-06-14957-1, Euro 9,04

Bajo este título se reúnen cuatro obras relativas a la condición femenina en el segundo tercio del siglo XIX. J.S. Mill firma *Sul matrimonio e il divorzio* y *L'asservimento delle donne*; Harriet Taylor *Sul matrimonio* y *L'emancipazione delle donne*.

Pese a estas atribuciones, tanto la correspondencia recíproca como la autobiografía de Mill nos permiten afirmar que las obras sean fruto común del intenso debate intelectual que al respecto mantenían. En éstas se busca llamar la atención sobre la condición social y políticamente subordinada en

que se encuentra la mujer, destacando la responsabilidad de un sistema educativo que ayuda a perpetuar esta inferioridad al considerarla natural y legítima. Mill inserta su discurso sobre la igualdad en el seno de la importancia de la familia en la sociedad moderna, por lo que no ha escapado a las críticas relativas a sus valores "burgueses".

Nadia Urbinati, en su estudio previo *Alle origini del femminismo teorico* defiende que tal contextualización del pensamiento de Mill no altera su valor normativo y teórico, ni el hecho de que haya sustentado en su época el movimiento internacional a favor de la emancipación social y política de la mujer.

M. V.

Franco MODUGNO

Diritto pubblico generale

Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 211
ISBN 88-420-6773-3, Euro 22

Il manuale di diritto pubblico generale che si recensisce si segnala per la felice combinazione operata tra l'obiettivo della sintesi e l'esigenza della completezza.

Siffatta opzione metodologica sottende tutta la neonata collana "Istituzioni di diritto" diretta da Natalino Irti per Laterza, giacché, «se è impossibile raccogliere e ordinare in un libro l'intera materia, se la completezza è condannata a inseguire vanamente se stessa,

allora preferiamo offrire ai giovani quelle categorie capaci di attraversare i tempi».

Così l'autore, pur soffermandosi su tutti gli aspetti più attuali del diritto pubblico e costituzionale (emersione dei nuovi diritti, processi di globalizzazione e crisi degli ordinamenti statali, ridislocazione del sistema delle fonti attorno al principio di competenza e recessività del principio gerarchico), non rinuncia a categorie elaborate dalla dottrina giurispubblicistica più risalente e ad un arsenale concettuale robusto, in modo da fornire una dislocazione sistematica della materia.

Le pagine risultano – inevitabilmente – assai dense, specie laddove la riflessione sulla natura degli ordinamenti giuridici e dello Stato si arricchisce dei contributi più recenti della filosofia del diritto e della logica. Così, il testo rappresenta un ottimo strumento di ricerca anche per gli addetti ai lavori interessati alla teoria generale del diritto.

A. B.

Heinz MOHNHAUPT,

Dieter GRIMM

Verfassung. Zur Geschichte des Begriffs von der Antike bis zur Gegenwart

Berlin, Duncker & Humblot, 2002,
pp. 144
ISBN 3-428-10952-x, Euro 52

Assai opportuna è questa riedizione, pur invariata, della voce

Costituzione, scritta originariamente per l'*Historische Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland* (la "Geschichtliche Grundbegriffe"), e pubblicata poi in una versione autonoma.

Opportuna, anche, perché essa è diventata in breve tempo un classico, sobrio ma completo, per gli studiosi del costituzionalismo, in un quadro storico e concettuale che ovviamente non può essere solo tedesco. Le due sezioni, quella di Mohnhaupt che spazia dall'antichità all'Illuminismo e quella di Grimm, che dà lì muove per arrivare all'età contemporanea, ricostruiscono l'intero processo di concettualizzazione della parola costituzione, ovvero delle categorie e del lessico composito che si affermano nel corso del tempo.

I due studi acquistano un ulteriore significato perché, come osservano gli autori nella prefazione, è il concetto e il significato di *Verfassung* ad assumere nuova attualità dalla discussione sulla costituzione europea e perché proprio le trasformazioni in atto su scala sovranazionale pongono, a noi tutti, seri interrogativi in ordine al significato degli strumenti concettuali forgiati parallelamente alla costruzione degli Stati nazionali.

L. L.

Victor MONNIER (a cura di)
Bonaparte et la Suisse. Travaux préparatoires de l'Acte de Médiation (1803)

Genève-Bâle-Munich, Helbing & Lichtenhahn, Slatkine, 2002, pp.143
ISBN 3-7190-2071-1, [s.i.p.]

In questi primi mesi del 2003 molti colleghi svizzeri e non solo stanno celebrando il bicentenario del cd. "Atto di mediazione", ovvero quel singolarissimo documento costituzionale del 19 febbraio 1803 (formato dalle diciannove costituzioni cantonali e dall'Atto vero e proprio) con il quale Napoleone – è lui infatti il mediatore – pensa di poter mettere fine al duro conflitto politico-militare che ha visto sui due fronti i "federalisti" e gli "unitari".

Victor Monnier, professore di storia del diritto e delle istituzioni presso la Facoltà giuridica di Ginevra, ha offerto in anticipo, con questa bella edizione, una serie di documenti originali di grande importanza per comprendere questa fase della storia elvetica.

Nel giro dei pochi anni che seguono al 1798, la realtà ha dimostrato che gli antichi cantoni elvetici non possono diventare mere circoscrizioni amministrative di una repubblica una e indivisibile. Se Napoleone rimprovera nel settembre 1802 gli irrequieti e faziosi *citoyens* della nuova entità repubblicana – così lontana dal *Corps Helvétique* di Antico regime –, in fondo è perché deve censurare anche

quell'astratta pretesa di unità e di uniformità (al servizio dell'imperialismo francese) che ha fatto seguito alle conquiste territoriali in Europa.

Il *Sonderfall* elvetico ha bisogno di soluzioni diverse che, a ben vedere, si possono trovare solo in un *mixtum compositum*, tra elementi del vecchio ordine costituzionale della Confederazione e l'avvio del principio federale (uguaglianza di tutti i territori e cantoni).

I documenti inediti riscoperti da Monnier rappresentano il viatico migliore per entrare nel "processo costituente". I verbali delle assemblee dei deputati elvetici, delle sedute di lavoro del Primo Console con i suoi consiglieri (Barthélemy, Démunier, Roderer e Fouché), delle commissioni ecc. rivelano quanto Bonaparte e i suoi collaboratori conoscessero in profondità le istituzioni svizzere e persino certi profili del modo di essere della popolazione.

L. L.

P

Alessandro PACE

Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi

Padova, Cedam, 2002, pp.313
ISBN: 88-13-24146-1, Euro 24,00

Seconda edizione riveduta e notevolmente ampliata di una

Cinquantasei proposte di lettura

raccolta di saggi già pubblicata nel 1997.

I tre saggi iniziali (La causa della rigidità costituzionale, L'instaurazione di una nuova costituzione, Leggi di incentivazione e vincoli sul futuro legislatore), già presenti nella prima edizione, vengono ora ripubblicati con integrazioni e modifiche.

Il loro fine è quello di confutare, rispettivamente, altrettanti luoghi comuni giuridici e cioè che la rigidità costituzionale deriverebbe soltanto dalla previsione di un procedimento aggravato di revisione costituzionale la cui mancanza, di contro, spingerebbe a negare la superiorità formale della costituzione e a ritenerla modificabile anche con legge ordinaria; che l'instaurazione di una nuova costituzione potrebbe avvenire anche legalmente, "addomesticando" in tal modo il potere costituente che sarebbe tenuto a rispettare procedure e limiti giuridici già prefissati; che in un sistema a costituzione rigida i limiti alle leggi ordinarie deriverebbero soltanto dalla costituzione e quindi il legislatore ordinario sarebbe sempre nella condizione di poter disattendere gli impegni da esso stesso precedentemente assunti.

In questa seconda edizione l'autore ha aggiunto altri cinque saggi più brevi: tre relativi ai processi costituenti "padano" e romano del biennio 1996-1997, al progetto di lavoro della Bicamerale ed al suo

fallimento, uno relativo all'interessante vicenda costituente venezuelana del 1999 (avviata con l'elezione presidenziale di Hugo Ch vez che dichiara di voler indire un referendum consultivo sull'istituzione di un'Assemblea costituente) e, l'ultimo, riepilogativo del pensiero dell'autore circa la differenza tra costituzioni rigide e flessibili, prendendo spunto dal pensiero di J. Brice e dall'interpretazione fuorviante datane da A.V. Dicey.

G. F.

M. D. PALMER
Enrico VIII

Bologna, il Mulino, 2003, pp. 158,
ISBN 88-15-09307-9, Euro 10

L'opera di Palmer richiede accortezza e impegno anche da parte di lettori dotati di un buon grado di preparazione sull'Inghilterra rinascimentale.

L'autore si propone, infatti, di delineare, in poche pagine, una serie di problematiche: la struttura amministrativa del Regno di Enrico VIII e le peculiarità del sistema giudiziario, conteso fra i tribunali di *common law* e le corti regie ispirate all'*equity* e allo *statute law*; il ruolo e il livello d'indipendenza del Parlamento nell'epoca di Enrico; la rilevanza all'interno di tale assetto, infine, delle figure del cardinale Wolsey e del cancelliere Cromwell.

Per di più, le complesse vicende concernenti il divorzio da Caterina di Aragona – intor-

bidite da questioni dinastiche, dispute religiose e manovre di politica estera – vengono presentate con l'aggiunta di citazioni tratte da fonti dell'epoca le quali, prive di commento, rimangono per lo più astruse.

Se si aggiunge il groviglio di controversie suscitate dalla riforma religiosa compiuta da Enrico, il quadro complessivo assomiglia ad una tela di Bosch: ricco, curato nei dettagli e imperscrutabile nella totalità.

R. C.

Cesare PINELLI

Il momento della scrittura. Contributo al dibattito sulla Costituzione europea

Bologna, Il Mulino, 2002, pp. 243
ISBN 88-15-08948-9, Euro 17

Questo saggio di Cesare Pinelli è da annoverare senz'altro tra gli scritti migliori che negli ultimi anni sono stati dedicati al dibattito sulla "costituzione europea".

È un lavoro, forte di ragioni intellettuali e di passione civile, capace di combinare assieme, con rara efficacia e completezza, una pluralità di linguaggi e di prospettive culturali che sono da tempo patrimonio dei nostri più valenti costituzionalisti. Il "momento della scrittura" non è a ben vedere solo il momento materiale che in questi mesi sta impegnando la Convenzione e tutti coloro che partecipano al relativo dibattito.

In realtà, Pinelli si preoccupa della scrittura solo alla fine del saggio, come punto d'arrivo di una lunga serie di fili e di reti concettuali senza cui non sembra possibile comprendere, appunto, l'insieme delle speranze e delle ragionevoli difficoltà proiettabili nell'opera costituente. È la linea profonda del dualismo che ha separato tradizionalmente il diritto costituzionale e il diritto internazionale, che ha fondato la logica di una dialettica tra interno ed esterno, a rappresentare una delle chiavi di lettura presenti nel saggio.

Fare però un inventario dei temi trattati e delle suggestioni che se ne traggono è impossibile in questa sede. Basti dire che l'osservazione realistica e misurata dei fenomeni in atto e l'affermazione del principio di indivisibilità dei valori e la conseguente architettura dei diritti rappresentano i due principali elementi di tensione e di sviluppo che appaiono alla base di un consapevole momento della scrittura.

In questo ambito, il contributo italiano nel senso dell'"incivilimento" – per riprendere l'espressione cara al Romagnosi e al Cattaneo – indica un percorso decisivo da completare in ambito europeo, senza dimenticare che già la nostra costituzione, modello per una società aperta, «considera eguaglianza e libertà quali congiunte condizioni del pieno sviluppo della persona».

L. L.

Raymond POIDEVIN,
Sylvain SCHIRMANN
*Storia della Germania dal
Medioevo alla caduta del Muro*

Milano, Bompiani, 2001, pp. 364,
ISBN 88-452-4802-x, Euro 10,33

Il sottotitolo di questo volume, *Dal Medioevo alla caduta del Muro*, potrebbe trarre in inganno prospettando al lettore una sintesi della storia tedesca ispirata ad un'analisi di lunga durata.

In verità, i secoli che separano l'antica Germania descritta da Tacito dalla fondazione del *Reich* bismarckiano sono affrontati da Schirmann nel capitolo introduttivo con una velocissima carrellata di sole 75 pagine, nelle quali il bisogno di sintesi spesso ha il sopravvento sulla qualità dell'analisi.

Il contributo di Poidevin è di ben altra natura: dall'Impero guglielmino alla riunificazione, la storia tedesca è illustrata secondo i canoni della "storia totale", offrendo una ricostruzione politica, economica e sociale ricca di dati. All'interno di questo testo generalmente di carattere divulgativo si segnalano, tuttavia, singole questioni affrontate con maggiore cura: il processo d'industrializzazione, il rapporto fra cattolicesimo e le chiese evangeliche e la questione delle relazioni franco-tedesche.

R. C.

Francesca POZZOLI (a cura di)
*Idee e ideali dell'Europa dalle
origini ai giorni nostri*

Milano, Bompiani, 1999, pp.395,
ISBN 88-452-3902-0, Euro 8,73

Con una breve Prefazione di Giorgio Galli, este libro constituye una antología de los principales escritos en que se ha hablado de Europa o que se han dedicado por completo a la misma.

El libro se divide en tres partes que corresponden a tres momentos diversos de la formación del "sentirse europeo". En primer lugar se alude a la "formación de la consciencia europea", en referencia a Grecia y Roma, la Res Publica Christiana y Literatorum, así como al nacimiento de las primeras naciones y la crisis europea. La segunda, bajo el título "el europeísmo" comprende el Congreso de Viena, el Imperialismo y llega hasta la primera posguerra, abarcando el nacimiento del movimiento federalista europeo nacido en el seno de la resistencia fascista. Finalmente, la última parte se ocupa de la actual integración europea, desde el nacimiento de las Comunidades al Tratado de Maastricht.

La abundante e interesante selección de textos se ve completada con una igualmente interesante bibliografía relativa a los diversos momentos examinados.

M. V.

Miguel Angel PRESNO LINERA
El derecho de voto

Madrid, Tecnos, 2003, pp. 271
ISBN 84-309-3934-2, 15 Euro

El libro trata de responder a dos preguntas clásicas, una formulada por Hans Kelsen "¿qué es el pueblo?" y otra por Bertold Brecht "¿adónde va su poder?"; a la primera el autor responde que es el conjunto de personas con capacidad de autodeterminación política sometidas a un concreto ordenamiento; así el voto se desvincularía de la nacionalidad. A la segunda se contesta que este derecho no se agota en el acto de votar, sino que se dirige a que la voluntad de los individuos se convierta en voluntad del Estado, por lo que han de establecerlos los vínculos jurídicos necesarios para que el pueblo gobernado actúe realmente como pueblo gobernante.

M. V.

R

Giorgio REBUFFA
Lo Statuto albertino

Bologna, il Mulino, 2003, pp. 173
ISBN: 88-15-09180-7, 11

Prestatò provvisoriamente alla politica – senatore di Forza Italia nella passata legislatura – Giorgio Rebuffa torna agli amati studi proponendo una penetrante (quanto bibliogra-

ficamente reticente) rilettura dello Statuto sardo, «per quasi cento anni la legge fondamentale degli italiani» (p. 7), all'insegna di una vivacità ermeneutica che non può che attrarre il lettore.

Partendo dall'assunto che quel documento ha formato la cultura politica nazionale, l'autore si chiede come abbia funzionato il sistema statutario, come sia stata possibile la trasformazione autoritaria indotta dal Fascismo, se, infine, la storia repubblicana abbia beneficiato dell'esperienza costituzionale statutaria.

Le carenze nella costruzione di una democrazia rappresentativa sono da Rebuffa agganciate al fatto che «l'Italia ebbe un costituzionalismo debole» supportato da un liberalismo di tipo dinastico: «sconosciute o poco lette le fonti anglosassoni, antiquata e tutta interna alle categorie del diritto civile la riflessione giuridica» (p. 13); senza contare che Casa Savoia «fu sempre restia ad accettare le regole di una monarchia parlamentare» (p. 15).

Con un ritmo incalzante, in una sorta di moviola storiografica, si susseguono *élites* legittimate da un suffragio ristretto, incapaci di creare un sistema parlamentare forte («la legittimazione del sistema politico venne dalla Corona», p. 17); deboli premiers non legittimati dalle urne, alle prese «con un parlamento riotoso e una maggioranza troppo

fluida» (p. 19); statisti della levatura di Cavour e Giolitti, che non riescono a «razionalizzare il parlamentarismo italiano» (p. 19).

Indubbiamente, degne di riflessione appaiono le pagine in cui l'autore toglie al «conubio» Cavour-Rattazzi la valenza trasformista (pp. 38-42). Lascia, invece, qualche dubbio l'assunto che la costituzione di Cadice sia stata gradita ai conservatori dell'Ottocento per «il solido impianto di antico regime» (p. 46), solo che si pensi che il testo gaditano rappresentava la riproposizione iberica della costituzione francese del 1791, solidamente ancorata a un suffragio elettorale (maschile) vastissimo, praticamente universale.

Nel libro, ampio spazio è dedicato ai lavori del Consiglio di Conferenza, convocato per redigere lo Statuto (pp. 45-62). Inoltre, l'autore insiste sulla natura diarchica di un sistema (p. 65) che vede il re al centro e al vertice dei poteri pubblici (p. 66), rendendolo anche *dominus* di un istituto delicatissimo quale la proroga delle Sessioni che consente di mettere "in sonno" le Camere sine die (pp. 67, 68).

Da considerare, ancora, le interessanti notazioni sul trasformismo, ricondotto al «cattivo funzionamento del meccanismo parlamentare» (p. 92), di cui è conseguenza il presidente del Consiglio ridotto a «grande mediatore» di una

maggioranza frammentata (p. 163); ruolo a cui non saprà sottrarsi lo stesso Crispi, troppo schiacciato sulla Corona.

Trova spazio nell'agile ma denso volume anche la formazione di un'opinione antiparlamentare (pp. 126-131) di cui si rendono interpreti romanzieri come Matilde Serao e Federico De Roberto o intellettuali come Piero Gobetti; penetranti. le pagine sul Fascismo.

Interessanti mi sembrano le osservazioni finali sul peso del presidente della Repubblica nell'odierno sistema costituzionale (p. 165), che potrebbero anche preludere a un saggio sull'argomento.

Il libro si chiude con l'immagine suggestiva «di maggioranza e di opposizione progettuale alla deriva» (167), incapaci di farsi carico della modernizzazione istituzionale.

R. M.

Andrea ROMANO (a cura de)
Costituzione Politica della Monarchia spagnola (tradotta dall'originale in Messina presso Giovanni del Nobolo, 1813),

Soveria Mannelli, Rubbettino, 2000,
pp. LXXXVI-236,
ISBN 88-7284-998-5, Euro 20,66

Se recupera in este volumen un texto constitucional b sico de la historia española, como es la Constitución de C diz de 1812, en la edición que vio la luz en Messina de la mano de Giovanni del Nobolo en 1813.

De modo muy acertado,

esta reproducción comprende el Discurso Preliminar con el que fue adoptada por las citadas Cortes, indispensable como pocos para entender su importancia y el modo en que se buscó dar cabida a las diversas sensibilidades de un momento particularmente delicado. Tal Discurso es una guía necesaria a los 384 artículos que componen este extenso texto constitucional.

El documento histórico se completa con una Presentación y una Nota Introdutoria—*Cadice como modelo constitucional per l'Europa liberale e antinapoleonica*— de Andrea Romano, así como una Nota Bibliográfica—*Cadice como Constitución*— a cargo del profesor Bartolomé Clavero Salvador.

M. V.

Giovanni ROMEO
L'Inquisizione nell'Italia moderna

Bari, Laterza, 2002, pp.150
ISBN: 88-420-6699-0, Euro 9,30

In questo breve saggio l'autore, che da tempo si occupa di Inquisizione e vita religiosa in Italia tra XVI e XVII secolo, ricostruisce le strutture, gli obiettivi e le strategie della Congregazione cardinalizia meglio conosciuta come Sant'Ufficio dell'Inquisizione o, più semplicemente, come Inquisizione romana.

Una rete di tribunali speciali istituita da Papa Paolo III nel 1542 per contrastare il dif-

fondersi dell'eresia protestante in Italia, vista anche l'inadeguatezza dei pochi tribunali inquisitoriali medievali ancora attivi, e smantellata in modi diversi, con lentezza e progressività in un arco di tempo molto lungo (a cominciare dal Regno di Napoli nel 1746 per finire a Torino e nelle ultime sedi lombarde dopo le invasioni francesi di fine Settecento).

L'autore ripercorre i 250 anni di storia dell'Inquisizione delineando strutture, competenze, procedure e pene di quello che fu il tribunale più impegnato nella lotta contro i molteplici ed eterogenei nemici dell'ortodossia (eretici, streghe, ma anche bestemmiatori e bigami) in quasi tutto l'attuale territorio italiano, con l'esclusione della Sicilia e della Sardegna che ricadevano sotto la giurisdizione inquisitoriale spagnola.

Il testo è accompagnato da utili schede cronologiche finali e da un indice dei nomi che ne rendono ancora più agevole la lettura. Notevole la bibliografia in appendice per dimensioni e titoli presenti.

G. F.

Antonio RUGGERI,
Antonino SPADARO
Lineamenti di giustizia costituzionale

Torino, Giappichelli, 2001, pp. 477
ISBN: 88-348-1054-6, Euro 28,92

Il testo, pensato come un manuale di giustizia costituzio-

Cinquantasei proposte di lettura

nale destinato agli studenti universitari, è contraddistinto da un'estrema chiarezza accentuata dall'uso di numerosi schemi che ne agevolano la lettura.

Dopo alcuni cenni storici iniziali sull'origine del sindacato di costituzionalità e sulla genesi della Corte costituzionale italiana, si entra nel vivo della trattazione studiando la struttura della Corte: la sua composizione, lo *status* di giudice costituzionale, il ruolo del presidente e la collegialità nelle decisioni.

Segue un accurato approfondimento sugli elementi del giudizio della Corte: oggetto del giudizio, parametri e vizi sindacabili, tipologie delle sue pronunce e analisi delle modalità di ricorso in via incidentale ed in via principale. Il manuale si conclude con una lunga parte dedicata alle competenze "altre" della Corte in materia di conflitti di attribuzioni, nei giudizi di ammissibilità del referendum e sui reati presidenziali.

Da tutto l'impianto dell'opera si coglie distintamente il ruolo di primo piano giocato dalla Corte costituzionale nella storia repubblicana italiana, tanto da spingere gli autori ad affermare che essa è stata un «motore delle riforme», e non solo nei primi anni di vita repubblicana. Si pensi all'uso sempre più frequente negli ultimi anni delle sentenze additive di principio che costituiscono lo strumento "norma-

tivo" più efficace e significativo della Corte, e che le consentono di giocare un ruolo sempre più "politico", sanzionando, confermando o aggiustando testi di legge non ritenuti conformi alla costituzione.

Tutto ciò, di contro, rischia di politicizzare la giustizia costituzionale e di produrre reazioni inusitate ed autodifensive del mondo politico. In questo caso diventerà essenziale rafforzare le garanzie della Corte.

G. F.

S

Jean-Frédéric SCHAUB
La France espagnole.
Les racines hispaniques de
l'absolutisme français

Paris, Seuil, 2003, pp. 353
ISBN 2-02-040769-8 Euro 22.00

Una tradizione storiografica antica, consolidata nel corso del XIX secolo e ossificata nel XX, legge in netta contrapposizione la storia moderna della Spagna e quella della Francia. E pone la data del 1659, anno della firma tra i due paesi del Trattato dei Pirenei, come spartiacque fondamentale tra il secolo d'oro spagnolo, ormai al tramonto, e l'avvento dell'età di Luigi XIV.

Una lettura, questa, sorta già all'interno del conflitto

secolare tra i due paesi, che non solo trascura e dimentica però il forte intreccio storico tra questi due mondi politici e culturali, semplificandone il rapporto – e la sua ricchezza – nella polarizzazione delle differenze che li caratterizzano; ma che omette anche di approfondire la specifica influenza che il modello della monarchia "cattolicissima" ha esercitato sulla definizione seicentesca dell'immagine di quella "cristianissima".

Il saggio di Jean-Frédéric Schaub propone un esame critico di questa *France espagnole*, da un lato analizzando e smontando la costruzione otto-novecentesca del luogo comune storiografico appena evocato, dall'altro approfondendo l'esame di un'ampia pubblicistica francese seicentesca, politica, ma anche e soprattutto letteraria, che dà testimonianza di questa "insospettata" influenza.

Schaub si pone così soprattutto l'obiettivo di superare quell'immagine nazionale del "modello" della monarchia francese seicentesca in termini di modernizzazione e di superamento del modello opposto asburgico-spagnolo. E ciò significa soprattutto mostrare come la politica della monarchia gigliata da Richelieu al Re Sole ripercorra invece lo stesso vecchio sogno di unificare la cristianità sotto la propria egemonia, ereditato dalla "monarchia universale" di Carlo V.

G. R.

Luca SCUCCIMARRA
*La sciabola di Sieyès –
 Le giornate di brumaio e la
 genesi del regime bonapartista*

Bologna, il Mulino, 2002, pp. 202
 ISBN: 88-15-08859-8, Euro16,00

Luca Scuccimarra, professore di Storia del pensiero politico presso la Facoltà di Scienze Politiche di Macerata, con questo lavoro dimostra come sia possibile scrivere un saggio di argomento storico che, senza perdere rigore scientifico, risulti affascinante come un romanzo.

Il libro si apre con la ricostruzione degli eventi che si susseguono a ritmo forsennato nelle giornate del 18 e 19 brumaio dell'anno VIII, quando un colpo di Stato pone fine alle tribolate vicende della Repubblica direttoriale. Il generale Napoleone Bonaparte, entrato nella congiura come semplice "sciabola", ovvero come «braccio armato della nazione incaricato di mantenere l'ordine pubblico» agli ordini di colui che era a tutti gli effetti la vera mente ideatrice delle giornate di brumaio, Emmanuel Joseph Sieyès, ne uscirà come il vero trionfatore, instaurando un'innovativa forma di governo personale difficile da classificare secondo gli schemi consueti che sfocerà, senza soluzione di continuità, nel Primo Impero.

Il colpo di Stato, portato avanti da un gruppo eterogeneo di individui sulla base di un presunto stato comatoso della

Repubblica e di un meccanismo di revisione costituzionale assolutamente impraticabile, si differenzierà da tutti i precedenti colpi di Stato direttoriali perché caratterizzato sia da finalità costituenti, prima assenti, sia da un'attenta quanto moderna strategia mediatica con cui Napoleone terrà "informata" la cittadinanza delle sue intenzioni e dell'evolversi delle vicende.

Il saggio è completato da un *excursus* sulle teorie politiche di Sieyès (concezione diffusiva della rappresentanza politica, *gouvernement représentatif*, sovranità nazionale come mera "confiance") e da un'analisi della configurazione dei poteri pubblici nella costituzione dell'anno VIII.

G. F.

Francisco SOSA WAGNER
*Maestros alemanes del Derecho
 Público (I)*

Madrid, Marcial Pons, 2002
 ISBN: 84-7248-950-7, [s.i.p.]

El Profesor Sosa Wagner recupera en esta obra, que como su título indica, constituye tan sólo una primera entrega, algunos de los autores más destacados de la doctrina alemana por considerar que "yacen desde hace demasiado tiempo en el sarcófago de las notas a pie de página".

A través de sus páginas se relata la búsqueda de un orden constitucional en los territorios alemanes o el camino

hacia la fundación del Reich, redescubriendo autores como Maurenbrecher y Albrecht, el "incansable trabajador" Robert Von Mohl, el "acomodado revolucionario" Lorenz Von Stein y su análisis de la administración pública, y, por último, los grandes nombres de la iuspublicística alemana: Paul Laband, Georg Jellinek y Otto Mayer.

Tal y como expresa el propio autor, su intención es ahondar en las vidas de estos pensadores fundamentales, en sus odios y en sus pasiones, en sus debates intelectuales y en el contexto del momento que les tocó vivir, y que les llevaron a poner en pie unos mecanismos sociales "sin los que hoy sin duda todos seríamos más toscos".

M. V.

T

Édouard TILLET
*La constitution anglaise, un
 modèle politique et institutionnel
 dans la France des Lumières*

Paris, Presses Universitaires d'Aix-
 Marseille, 2001, pp. 626
 ISBN 2-7314-0224-5, Euro 28

Nella bella collana diretta da Michel Ganzin e dedicata alla storia delle idee politiche fa bella prova di sé il monumentale lavoro – derivante da una tesi di dottorato – di Édouard

Cinquantasei proposte di lettura

Tillet. L'ampiezza degli orizzonti culturali e della pluralità di approcci – pur nel prevalente taglio politico-istituzionale – ne farà certamente un testo di referenza.

Quale costituzione inglese? Viene subito da chiedersi tante sono le immagini, le rappresentazioni e le mitologie che si inseguono, come in un infinito gioco di specchi, tra l'ambiente isolano e il Continente. Non è solo lo studio dei meccanismi costituzionali che pure dalla Gloriosa Rivoluzione in avanti saranno al centro della riflessione, ma la costituzione come nozione polisemica. La scelta è obbligata, per certi versi, ma diventa più difficile costruire un percorso riconoscibile in una selva di temi e di autori.

L'autore riesce con stile vigoroso e chiarezza espositiva a guidare il lettore lungo un cammino diviso in tre grandi tappe: dai discorsi polemici e dai problemi teorici della fine del regno di Luigi XIV passando per l'elaborazione del modello politico e istituzionale (1715-1748), arrivando da ultimo alla diffusione del modello da Montesquieu e de Lolme sino alla fine dell'Antico regime.

Potremmo discutere a lungo circa la qualificazione della costituzione inglese come "modello". In realtà, è questo un problema più generale della storia comparata, ma per il caso di specie si tratta, a ben

vedere, del nodo fondamentale. E siamo al punto di partenza: quale costituzione inglese?

L. L.

Antonio TRAMPUS,
La massoneria nell'età moderna

Roma-Bari, Laterza, 2001, pp.151,
ISBN 88-420-6379-7, Euro 9,30

Dalla Rivoluzione inglese, che aveva politicizzato l'operato delle tradizionali logge scozzesi legate alle gilde muratorie, allo scoppio della Rivoluzione francese, che paleserà il superamento del discorso massonico, Trampus ricostruisce la parabola culturale, sociale e politica di questa forma di sociabilità condivisa da quanti cercavano riparo dalle angustie dell'Antico Regime.

Internamente divisi dallo scisma tra logge di "rito scozzese" d'ispirazione giacobita e quelle di "rito inglese" promotrici d'istanze repubblicane, gli esponenti del mondo massonico sembrano immersi in perenne equilibrio tra pratiche di democrazia diretta e patrocini di corte, razionalismo da un lato e fascino delle scienze occulte e miti rosacrociati dall'altro lato.

Nonostante questa mai risolta crisi d'identità, la moda *maçon* condusse alla creazione di spazi privati nei quali si tentò di rappresentare e riformulare la realtà sociale del secolo dei Lumi.

R. C.

Giuseppe TUZZOLO

L'ultima notte del fascismo tra diritto e storia. Dall'ultima seduta del Gran Consiglio del Fascismo alla fine dell'esperienza della Repubblica Sociale: le relative problematiche giuridico-istituzionali

Foggia, Della Vela, 2001, pp. 178
ISBN 88-87459-08-8 Euro 14,46

Excursus sui nodi giuridico-istituzionali che si strinsero fra la notte del 25 luglio 1943 e la fine della Repubblica Sociale Italiana nel 1945.

Una prima parte dell'opera focalizza l'attenzione sull'esercizio delle prerogative regie in particolari situazioni di politica interna (dimissioni di Mussolini e Governo Badoglio) ed estera (armistizio e cobelligeranza) nella fase conclusiva della vicenda monarchica italiana.

Il resto dell'opera, partendo dall'analisi dell'ordinamento e degli atti, cerca di ricostruire il profilo istituzionale sia del Regno del Sud sia della Repubblica Sociale tenendo come punto fermo la questione della legittimità (e della continuità) delle due esperienze rispetto allo Stato Italiano.

L. M.

V

Luciano VANDELLI

Devolution e altre storie – Paradossi, ambiguità e rischi di un progetto politico

Bologna, il Mulino, 2002, pp. 154
ISBN: 88-15-09029-0, Euro 11,00

Con questo *pamphlet*, breve ma ricco di spunti, penetrante e tutto giocato sul registro di una tagliente ironia, Luciano Vandelli, professore di Diritto Amministrativo a Bologna e assessore della Regione Emilia Romagna all'«Innovazione istituzionale e amministrativa. Autonomie locali», affronta il chimerico tema della *devolution*: fumoso cardine del programma politico della Lega Nord prima, proposta concreta del governo Berlusconi poi, con il disegno di legge n. 1187 del 2002.

Su questo d.d.l. s'incentra il progetto di *devolution* della maggioranza che prevede un'auto-attribuzione, da parte delle regioni, di competenze esclusive in materia di sanità, istruzione e polizia locale.

Oltre alle perplessità di tipo lessicale (giuridicamente non appare univocamente determinata la portata di questa auto-attribuzione di competenze delle regioni), l'autore solleva numerosi dubbi sull'opportunità politica di una riforma votata solo da una fetta della maggioranza di centro-

destra e che, per di più, rischia di risultare inutile poiché sembra «attivare» competenze già attivabili con la preesistente legislazione.

Ne deriva che devolvendo alle regioni competenze esclusive in materie particolarmente rilevanti, quali sanità, istruzione e polizia locale, si rischia di acuire il divario Nord/Sud, spingendo verso una sanità ed un'istruzione a differenti velocità (più efficienti al Nord piuttosto che nelle più povere regioni meridionali) e promuovendo il radicarsi di fattori discriminanti tra i cittadini; ne conseguirebbe una delegittimazione ed uno svilimento, forse definitivo, del modello di Stato sociale.

G. F.

Joaquín VARELA SUANZES
Sistema de gobierno y partidos políticos: de Locke a Park

Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, pp.183.
ISBN: 84-259-1210-5, [s.i.p.]

El catedrático de Derecho Constitucional y experto del sistema parlamentario inglés Varela Suanzes examina en este libro –parte de una investigación más amplia sobre la monarquía en el constitucionalismo europeo, que se halla preparando- el debate que se produjo en Inglaterra relativo al sistema de gobierno y a los partidos políticos.

El período se acota con obras de dos autores funda-

mentales: el *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil* de John Locke (1690), y la menos conocida *Los Dogmas de la Constitución* de John James Park (1832). Los dos polos del debate son, por un lado, los autores que al concebir la realidad constitucional se fijaron en la “constitución formal” compuesta por las normas –escritas y no escritas- de Gran Bretaña, manteniendo la doctrina de la monarquía mixta y equilibrada, y rechazando en particular los partidos políticos al identificarlos con las viejas facciones; y por otro, aquellos que los consideran fruto del pluralismo ideológico de la sociedad, e incluso una premisa básica del Estado constitucional.

An lisis en el que están presentes autores centrales para entender el constitucionalismo inglés: Locke, Bolingbroke, Walpole, Hume, Blackstone, Burke, Paine, Paley y un largo etcétera.

M. V.

Theodoricus VERBEEK
Spinoza's Theologico-political Treatise. Exploring the "Will of God"

Burlington, Ashgate, 2003, pp. 212,
ISBN 0 7546 0493 4, Euro 45,00

La lettura di Verbeek si concentra in questo volume sul *Trattato teologico-politico*, cercando da un lato di contestualizzarlo nel panorama filosofico-politico e culturale in cui ha visto la luce, dall'altro di

costruire un'interpretazione originale di alcuni fra i principali temi dell'opera.

L'analisi ruota attorno ad alcune categorie classiche del discorso teologico-politico (sebbene Verbeek mostri che anche questa espressione dovrebbe essere studiata più a fondo, per evitarne un utilizzo ingenuo o addirittura fuorviante). La fede, la rivelazione, la profezia, così come la conoscenza, la ragione, la filosofia sono utilizzate per costruire un'opera complessa che, nell'interpretazione di Verbeek, corrisponde essenzialmente ad una difesa ed una rivendicazione dell'utilità e della verità della propria filosofia da parte di Spinoza.

Un'osservazione attenta del contesto, tuttavia, aggiunge a questa ipotesi una conclusione originale (anche se talvolta discutibile) e centrale per Verbeek: il *Trattato* sarebbe una risposta esplicita e coerente — a tratti quasi un commentario — al *Leviatano* di Hobbes. Dalla conclusione dell'autore relativa alla sostanziale dipendenza di Spinoza dagli argomenti teologici (e dall'esegesi biblica, quindi) di Hobbes, derivano alcune conclusioni più problematiche. All'epoca della composizione del *Trattato*, ad esempio, l'interesse di Spinoza per la politica sarebbe quasi del tutto assente, come dimostrerebbe, ad esempio, la pre-

senza di argomenti politici solo nel capitolo XVI o la sostanziale "debolezza" dell'affermazione spinoziana relativa all'intrinseco carattere democratico di ogni forma di governo.

F. D. L.

Z

Yves Charles ZARKA
Hobbes e il pensiero politico moderno

Bari, Palomar, 2001, pp.350
ISBN: 88-87467-67-6, Euro 24.79

Questo libro raccoglie ed integra una serie di saggi precedentemente pubblicati, in Francia o all'estero, come testi di conferenze o come articoli autonomi di Zarka, direttore del centro Thomas Hobbes di Storia del pensiero politico moderno e contemporaneo di Parigi.

Il libro, che si apre con una lunga ed elegante prefazione di Silvio Suppa, professore di Storia delle dottrine politiche presso la Facoltà di Scienze Politiche di Bari, non vuole essere un'ulteriore rilettura del pensiero di Hobbes riservata agli specialisti del pensiero politico. Al contrario, l'autore vuole proporre una lettura critica che, contro qualsiasi visione organica del pensiero

del filosofo inglese, ne evidenzi fratture e contrasti per valorizzarne tutti i segni di modernità e complessità.

Emerge, in questo modo, tutta la complessità morale e psicologica della visione hobbesiana del compito di governare in cui non ci sono valori definitivi ed in cui è impensabile la ricostruzione di un'ontologia del potere. All'opposto, la politica si presenta come il luogo deputato dei processi *in fieri*, della mediazione, del contratto che sostituisce la guerra e reintroduce la possibilità di ricreare l'ordine procedendo dalla razionalità e da un certo utilitarismo funzionale alla salvaguardia della vita umana.

Ne derivano due importanti conseguenze: una rilettura meno negativa dell'individualismo, dato che Hobbes offre una visione "civile" dell'uomo il cui antagonismo, guidato dal diritto, potrebbe comunque approdare ad esiti conservativi o, addirittura, poetici dell'ordine sociale, e un recupero della negoziazione politica come momento essenziale per il superamento dello stato di natura. Insomma, una visione meno banale della tradizionale concezione dell'assolutismo hobbesiano come luogo della forza che fagocita lo spazio politico.

G. F.

Camere con vista



Per un cinema utile.

Intervista a Paolo Benvenuti

PASQUALE BENEDEUCE

D. Parlami innanzi tutto del film che è appena uscito: perché quel titolo *Segreti di Stato*?

R. Il primo maggio 1947, a Portella della Ginestra, in Sicilia, qualcuno spara sulla folla: 11 morti e 27 feriti. Poche ore dopo la strage, gli inquirenti fanno già un nome: il bandito Giuliano. Ma, stranamente, la rapida inchiesta sul massacro di uomini, donne e bambini, e la misteriosa uccisione del famoso bandito che ne sarebbe stato l'autore, verranno dichiarati dal governo Segreti di Stato. Nel 1951, a Viterbo, durante il processo contro la banda Giuliano, un avvocato, non convinto dei risultati dell'inchiesta, decide di condurre segretamente una propria indagine sulla dinamica dell'evento. Da un piccolo particolare, il calibro delle pallottole estratte dalle carni delle vittime, l'avvocato scopre nuove tracce e testimonianze inascoltate. A poco a poco, giunge così ad una verità totalmente differente da quella ufficiale...

D. Non svelare il finale! Piuttosto, vorrei sapere su quali documenti hai lavorato per questo tuo nuovo racconto giudiziario.

R. A parte la bibliografia pubblicata sull'argomento, ho visto i documenti desegretati dalla Commissione parlamentare antimafia, gli atti processuali conservati presso il tribunale di Roma e soprattutto un materiale documentario, impressionante e tuttora inedito, che ho rinvenuto presso gli archivi dell'*Office of Strategic Service* di Washington.

D. Com'è nata l'idea del film?

R. Il primo a parlarmi della strage di Portella della Ginestra, fu il sociologo Danilo Dolci nel settembre del 1996. Eravamo nella sua casa a Trappeto presso Palermo e lui aveva appena finito di vedere la cassetta del mio film *Confortorio*. Dolci non amava il cinema, lo riteneva veicolo di trasmissione e non produttore di "comunicazione" e, pertanto, uno strumento facilmente uti-

lizzabile dal "Dominio" per condizionare e ottenebrare le coscienze. Dolci dichiarò che questo mio modo di fare cinema era per lui incredibilmente maieutico, sollecitava lo spettatore a un vero e proprio "parto di pensiero". Mi confessò che cercava da tempo il modo più efficace per rivelare quanto aveva scoperto, quarant'anni prima, sul primo inquietante mistero d'Italia: la strage di Portella. Quel modo "maieutico" di raccontare il cinema, era per lui lo strumento perfetto per mostrare, di quel lontano ed oscuro episodio, un'altra verità possibile.

D. Cosa fece?

R. Con l'entusiasmo di un bambino, volli accompagnarmi subito a Partinico, al Centro Studi da lui fondato, dove aprendo un armadio, mi indicò alcuni vecchi faldoni di cartone. Sulla costola esterna era scritto in stampatello *Portella della Ginestra – testimonianze*. Quei vecchi raccoglitori conservavano le testimonianze di chi vide e partecipò in prima persona agli eventi. Dolci mi chiese di leggere quelle carte e di ricavarne un film "maieutico".

Mi misi di buon grado a decifrare quei documenti che per me risultarono allora totalmente incomprensibili. Non conoscevo nulla della storia di Salvatore Giuliano, né della Sicilia del dopoguerra. Dolci si aspettava qualcosa che per la mia ignoranza non ero in grado di offrire. Gli dissi che avrei dovuto studiare e poi avrei affrontato quel materiale. Danilo annuiva in silenzio. Prese uno dei suoi libri dallo scaffale e me lo porse: «Leggilo - disse - poi ne parliamo». Quel libro s'intitolava *Banditi a Partinico*. Iniziava così questa mia nuova avventura cinematografica.

D. Ora vorrei chiarire con te una questione più generale: quando giri i tuoi film, cosa vedi per primo in un processo? Cos'è per te il centro e quali i margini della scena che rappresenti?

R. Quello che mi interessa sempre nelle situazioni processuali è il peso del rito, la sua forza espressiva. Cerco, infatti di mettere in scena questi elementi rituali: l'alzarsi della sedia, lo scranno del giudice, il mettersi il cappello, il gesto del togliersi e rimettersi il tocco, l'abito, i silenzi, ma anche lo scrivere, il silenzio ed il rumore intorno che accompagnano il giudice, mentre scrive i suoi appunti, interroga i testi, legge la sentenza. Cerco con la macchina da presa anche gli sguardi fissi su di lui, durante tutto il processo. Rappresento il magistrato come il centro di attrazione di tutte le tensioni, le domande e le risposte che ruotano intorno al processo. Si tratta, insomma, per me di capire sempre qual è il centro di questo spazio e di ruotare intorno ad esso per coglierne tutti i segmenti che definiscono questo luogo immaginario e reale. Nella prima scena del processo di Viterbo, io parto da un totale dove al centro c'è il giudice e insieme tutti gli sguardi delle persone presenti. Da questo totale, si passa poi al particolare, con un movimento che consiste in una rotazione della macchina da presa, intorno a questo centro, per cogliere lentamente le energie centripete che si accumulano nel corso del rito.

D. Nell'altro tuo film *Gostanza da Libbiano*, la storia di un processo di stregoneria nella Toscana di fine Cinquecento, sembra, nelle prime sequenze, che tu interpreti la violenza del giudizio inquisitorio, con i suoi interrogatori, le torture, le confes-

sioni, in modo quasi letterale, naturalistico. Poi lentamente, lo spettatore si accorge di uno spostamento dello sguardo, che si fa più laterale ed ambiguo. Paradossalmente è uno spostamento che ricalca in modo fedele gli avvenimenti imprevedibili del processo: nei duelli verbali tra i giudici dell'Inquisizione e la donna, quest'ultima cerca, in principio, di proclamare la sua innocenza, poi, ad un tratto, decide di entrare nel personaggio della strega e rivendica fino in fondo la sua nuova identità. Parallelamente, sul versante dei giudici si alternano due figure radicalmente diverse...

R. Sì, certo anche qui dovevo capire quale fosse il centro della rappresentazione. Nel film, come tu dici, c'è uno spostamento che riguarda le figure degli inquisitori che si alternano nel corso del giudizio a Gostanza. Al reverendo Roffia, che per molti giorni la sottopone ad estenuanti interrogatori per farle confessare le sue pratiche diaboliche, si sostituisce il grande inquisitore di Firenze, Padre Dionigi Costacciaro. Con un vero e proprio colpo di scena, piuttosto che accusare Gostanza di stregoneria, confuta una ad una le colpe confessate dall'inquisita, dai voli notturni alla Città del Diavolo alle malie, dai delitti ai vampirismi ed agli stessi rapporti carnali con il demonio, ritenendo le autoaccuse prive di fondamento.

Nella prima parte del film, il centro è il vicario di Lucca, Monsignor Roffia, poi arriva Costacciaro, che abbandona il centro della stanza e si pone sul lato per ascoltare e guardare. A sua volta, la macchina da presa, è costretta con uno sforzo a muoversi, congedandosi da una centralità prospettica di tipo rinascimentale verso una nuova decentralizzazione, un vero e proprio spostamen-

to sull'asse, che racconta, in modo stranamente esatto, l'avvento del mondo barocco. Questo, infatti, è il lungo istante della storia dell'arte e della pittura, in cui si passa dal Rinascimento e dal Manierismo, al Barocco. La macchina da presa prende sul serio queste differenti percezioni dello spazio e a sua volta muove da una posizione centrale ad uno sguardo diagonale e laterale.

A tutto questo sommovimento, corrispondeva, secondo me, anche un lento mutamento a livello delle forme giuridiche e dell'economia della pena, incarnato dal temperamento e dalle culture differenti degli inquisitori. Il vicario si presenta come il più buono dei due, ma è anche quello che tortura Gostanza. Poi giunge il secondo inquisitore, trasversale, barocco, che appartiene alla modernità più piena. Egli è più ruvido e severo del primo nei confronti della donna, ma comprende, che in realtà, la vera condanna non è la morte fisica, ma una sanzione all'apparenza più dolce ma dichiaratamente esclusiva, la morte civile, il bando dalla comunità.

Un altro rovesciamento, che la scrittura cinematografica riflette puntualmente, riguarda il rapporto tra dimensione pubblica e dimensione segreta. Il processo a Gostanza rimane segreto, mentre l'esecuzione della condanna avviene in pubblico. Al contrario, nel processo di Viterbo il rito si consuma in pubblico, mentre, in qualche modo, la condanna resta segreta. Ho cercato dunque di raccontare questa condizione di reclusione del condannato, nel nostro caso quella di Gaspare Pisciotta, una delle figure principali della banda Giuliano. È una condizione di sofferenza privata e invisibile, scandita dai silenzi, dai colloqui con gli altri carcerati e con l'avvocato, dai passi delle guardie nei corridoi, da una

serie di gesti quotidiani, prevedibili, ripetuti inesorabilmente per tutta la vita, come al risveglio il rito del caffè, l'ora d'aria, il tempo vuoto della reclusione.

D. Il rito è pubblico come il luogo del processo. Un'aula giudiziaria è immediatamente riconoscibile, uno spazio certo e circoscritto, ma al tempo stesso ambiguo.

R. Tu parli, giustamente di ambiguità dei luoghi. Io ho amato molto quello spazio della Corte di Assise di Viterbo, perché mi permetteva, più o meno consapevolmente, di immaginare un passaggio dal processo a Gostanza a quello alla banda Giuliano.

D. E' anche un teatro assente. Carico di procedure, di regole, ma anche di accumuli di memoria, di una umanità scandalosamente esposta, di corpi mostrati in pubblico, di altri cerimoniali e di altre storie.

R. In questo caso l'architettura ricordava molto anche quella di una chiesa. Eravamo di nuovo in chiesa. Il luogo del processo ridiventava un luogo sacro, un luogo dove si celebra messa e si fa sacrificio. Al tempo stesso, era il luogo del processo, dove qualcuno verrà sacrificato e questo si sa fin dal principio. I processi hanno una grande tensione narrativa, di tipo drammaturgico, proprio perché si sa fin dall'inizio che, al termine del rito, qualcuno sarà sacrificato e, allora, tutta la curiosità sta nel comprendere chi, come, perché, in quale momento...

D. La tua drammaturgia è sempre molto visuale, e dà conto sia della densità del rito in un luogo molto strutturato che dei movimenti imprevedibili che vi accadono. Di nuovo occorre uno sguardo non fronta-

le per cogliere l'insieme di questi frammenti. Hitchcock, sollecitato da Truffaut in una intervista, ricordava come nel suo *Delitto perfetto*, non avesse mai voluto abbandonare una scenografia teatrale in quanto gli garantiva una concentrazione su un luogo fisso. Tuttavia, - questa volta era Truffaut a farlo notare - Hitchcock aveva rievocato la sequenza del processo esclusivamente attraverso delle inquadrature di Grace Kelly su sfondo opaco, che richiama-vano la scenografia di un tribunale in modo indiretto e quasi per allusione. A proposito tu citi molto Hitchcock nei tuoi film, mi sbaglio?

R. Sì, diciamo che tra i grandi modelli del cinema giudiziario ho sempre privilegiato Hitchcock. Nei miei film ci sono dei movimenti di macchina, dei punti di vista della macchina da presa che sono dichiaratamente hitchcockiani. Penso a certe inquadrature dall'alto che ho fatto, non soltanto per il gusto della citazione, ma in quanto funzionali all'azione che si stava svolgendo. Oppure penso a certe riprese con il dolly che, come sai, è una piccola gru che consente di accostare tutta una serie di dettagli, di passare quasi impercettibilmente da un totale ad un particolare.

D. Condividi con Hitchcock anche un certo rapporto difficile con la censura?

R. Naturalmente oggi si tratta di una censura molto differente, forse più grave di quella sorta di vecchietta con le forbici tutta vestita di nero che per esempio tagliava i baci che duravano troppo. A proposito, c'è una storia molto divertente che riguarda Hitchcock e la censura. Come sai la censura impediva che un bacio durasse - mi pare

- più di 20 secondi perché se no diventava osceno. C'è un film, mi sembra *Notorius* (1946 n.d.r.), dove il bacio dura cinque minuti: H. però lo faceva interrompere ogni sette secondi. I due protagonisti si baciavano, dopo sette secondi smettevano, e poi si baciavano di nuovo. Una scena di una sensualità sconvolgente, però ogni singolo frammento di bacio restava sotto i limiti della censura. I funzionari della commissione di controllo non potevano farci nulla. Ne misuravano il tempo e scoprivano loro malgrado che le labbra si staccavano uno o due secondi prima del tempo massimo consentito.

Oggi il problema è il silenzio. La censura colpisce con l'arma del silenzio, con l'ordine del mercato di non parlare di un certo film, con il ricatto che le grandi *holdings* della distribuzione cinematografica impongono ai singoli esercenti locali. Basta per esempio che la Medusa, la casa di distribuzione cinematografica di Berlusconi, dica ai singoli esercenti locali «questo film non lo dovete fare perché se lo fate non vi passiamo Benigni o un altro autore di successo». Gli esercenti, anche i più democratici, sono costretti a cedere. Se si decide che *Segreti di Stato* non deve circolare, non circola, semplicemente perché non troverà nessun esercente disposto a proiettarlo. Io ho denunciato sempre ma inutilmente questo tipo di condizionamento.

D. Torniamo al tuo cinema più spiccatamente giudiziario. Si tratta di storie quotidiane ma anche di processi celebri, che modelli con una scrittura di tipo drammaturgico.

R. Sì, di tipo drammaturgico e cercando una tensione crescente. Questo è l'unico

modo di raccontare. Se non avvinci lo spettatore, il discorso cade nel vuoto. Ci deve essere un elemento di contatto. È questo il piacere di raccontare. L'ho imparato da mia nonna. Lei era una grande affabulatrice. Mi raccontava le favole e io ho passato l'infanzia e parte dell'adolescenza ad ascoltare. Quando raccontava, io vedevo i luoghi che mi descriveva e le facce dei personaggi che metteva in scena. La forza dell'affabulazione è sempre eccezionale perché scatena l'immaginazione e il pensiero. Io credo molto in un cinema maieutico, come diceva Danilo Dolci, in un cinema che fa nascere negli spettatori un pensiero critico e non lo uccide, come è nel cinema che si produce oggi.

D. Il tuo cinema è maieutico, come tu dici, cioè costruisce storie, senza rinunciare a uno sguardo morale e pedagogico che invita lo spettatore a ri-vedere e a ri-pensare il mondo in cui vive. Qual è lo spettatore che immagini seduto in sala a guardare i tuoi film?

R. Quando uno fa un film deve sempre sapere a chi è rivolto. Da alcuni anni io ho messo a fuoco chi è il mio spettatore: il giovane studente curioso, io faccio il cinema per lui, per questo spettatore sconosciuto, che io ho individuato in un giovane studente curioso, che ama lo studio, la ricerca, e la ama perché è spinto da una curiosità esistenziale che lo porta a capire il mondo che lo circonda soprattutto attraverso la storia. Io credo che un popolo che ha la consapevolezza della propria storia, delle sue radici, ha anche la possibilità di progettare il proprio futuro. Io sogno una gioventù che ami la storia e che affondando la propria curiosità nel passato assegni un

senso al presente. Non so se esiste questo tipo di persone, ma sono ottimista e un giorno o l'altro riuscirò a raggiungerli. Trent'anni fa Rossellini diceva che bisogna fare un cinema utile, per lui un cinema utile era un cinema che aiutasse i giovani a saper vedere e a capire il mondo.

D. Queste sono "avvertenze per l'uso" dirette allo spettatore ideale dei tuoi film. Ma come riesci a raggiungerlo?

R. Bisogna inventare una struttura drammaturgica, un tema che consenta allo spettatore di individuare immediatamente la porta d'ingresso per la storia che intendo raccontare, e di seguire poi le tracce che partono da questa porta. Uno dei meccanismi drammaturgici più utilizzati è quello dell'identificazione dello spettatore con il protagonista. In questo modo tutto quello che fa il protagonista viene assunto dallo spettatore come esperienza propria. Può accadere che il protagonista nel quale si è identificato lo spettatore risulta infine essere un criminale o un assassino. A questo punto si verifica una specie di *shock* per lo spettatore che resta deluso. È necessario pertanto giocare con lo spettatore, cercando sempre di sorprenderlo. Inoltre le vicende affrontate dall'eroe vanno raccontate dentro un ritmo narrativo in sintonia costante con il sentire dello spettatore. Lo spettatore non può anticipare troppo il comportamento del protagonista, e le scoperte che fa quest'ultimo devono appartenere all'esperienza dello spettatore. Se si spezza questo rapporto di coinvolgimento narrativo il film non funziona.

D. Con chi dovrebbe identificarsi, per esempio, lo spettatore dei *Segreti di Stato*?

Nel corso del film ci si affeziona a un personaggio diverso a ogni mutare di scena, non si riesce subito a decidere chi è il vero protagonista. Come in un processo, l'attore principale si moltiplica, si sposta continuamente: una volta il magistrato, un'altra il pubblico, gli imputati, infine l'avvocato.

R. Hai ragione. In principio vedi l'onorevole, ma pensi «è talmente repellente, no, con questo signore non mi posso identificare». Polacco, il secondo personaggio, sembra una figura importante. Lo vediamo in primo piano, in macchina, condotto da un carcere all'altro, si comporta come un interlocutore privilegiato del potere, riceve dal politico e consegna a qualcun altro il biglietto con l'ordine di uccidere Pisciotta. Poi lo perdiamo di vista. Intanto in una cella si affilano i pugnali per l'agguato. Ma la scena cambia di nuovo. Arriva un bel giovanotto con i baffi, che è Gaspare Pisciotta. Ha un piglio eroico, fiero, risponde in maniera aggressiva a Polacco, che è l'artefice del tentativo di uccisione, al quale riuscirà per il momento a sfuggire. Addirittura lo vediamo in un lungo primo piano, con la sigaretta nella mano che gli viene accesa da una figura che resta fuori campo. Lo spettatore allora pensa «eccolo, finalmente è lui il personaggio che devo seguire». Ma, a un tratto la macchina da presa si volta e incontra un anonimo avvocato, con l'abito grigio, senza alcun fascino particolare, che però inizia a fare domande, a seguire le tracce di un'altra verità. E mentre Pisciotta dopo aver fatto i nomi dei mandanti al processo, torna nell'ombra, ha paura, sempre più silenzioso e isolato dentro la macchina giudiziaria, l'avvocato lentamente si impone allo spettatore, che ora vuole sapere che cosa è successo davvero a

Portella della Ginestra. Scoppia improvvisamente l'amore per lui, scatta l'identificazione dello spettatore con il personaggio. Si scopre che è la chiave anche visuale per entrare nel film. È uno che usa per esempio il disegno, ne fa di bellissimi, per ricostruire una storia molto intricata, che fotografa documenti riservati, che visita luoghi e persone, si arrampica sulla montagna che sovrasta la valle di Portella, interroga il perito e il professore che forse hanno capito e sanno tutto ma non hanno le prove...

D. Questi giochi di spostamento sulle figure e gli oggetti del racconto, modificano, secondo me, anche le fonti che includi nelle tue storie e a cui tu tieni molto. Sono "verità" morali, storiche e giudiziarie che si alternano a quelle visuali della trama, del climax, dei colpi di scena, del finale. Spesso le combini insieme in una maniera molto ludica e ironica, come quando introduci il personaggio del perito, che fa osservazioni pertinenti, snocciola dati balistici, fa osservazioni tecniche, ma resta una figura favolistica, sulfurea e un po' inquietante. Oppure quando l'occhio dello spettatore si incanta sul gioco delle mani del detenuto che ricostruisce per l'avvocato gli scenari della strage, muovendo sul tavolo della cella le sigarette come se fossero volta per volta i banditi, i manifestanti, i mafiosi. L'impressione è che tu mostri poeticamente le prove, se posso dire così, nell'atto serissimo di esibirle. Mi ricordo dell'attestato di benemerenzza firmato da Scelba che Pisciotta mostra orgoglioso a un detenuto, della scena girata nello studio del professore che descrive all'avvocato quali e quanti sono i personaggi occulti, anche i più insospettabili, coinvolti nella strage. Le loro fotografie vengono disposte sulla scrivania

formando una strana figura geometrica che cambia forma di continuo, una sorta di misterioso serpente della conoscenza che si distende lentamente e dolorosamente sulla superficie del tavolo. A un tratto un colpo di vento spalanca la finestra e scompiglia il gioco, facendo volare le carte tutto intorno. Che trattamento imponi ai tuoi documenti, alle tue prove, spesso assai eterogenei per qualità e provenienza?

R. Ti propongo due piccoli esempi a proposito del rapporto con le fonti. Quando ho girato *Tiburzi* (1996) che ha per tema l'indagine sulla morte di questo famoso brigante maremmano di fine Ottocento, una indagine fatta prevalentemente sui verbali di polizia e carabinieri, mi accorsi delle differenze profondissime tra le fonti scritte e quelle orali: per esempio lo stesso episodio, rappresentato nei rapporti ufficiali, mutava completamente di senso nel racconto dei discendenti dei protagonisti. In *Segreti di Stato* mi sono divertito a confrontare gli atti del processo di Viterbo con le verbalizzazioni raccolte dai giornalisti presenti. La stessa frase era interpretata diversamente. Mi sono accorto di cose strane. I cronisti raccontavano non solo che cosa stesse dichiarando l'imputato, ma anche, l'atteggiamento, la postura, i gesti: se per esempio restava immobile mentre parlava, se sudava o gli tremavano le mani. Raffrontando tutto questo linguaggio del corpo con quanto diceva, quelle frasi assumevano un altro significato. Queste sono le cose per me importanti perché io ho una relazione visiva e uditiva con le fonti. Uno che dice sono innocente e suda o trema è diverso da un altro che dice sono innocente e guarda con indifferenza il giudice, magari il secondo è colpevole, il primo

invece è innocente davvero. La frase detta è dunque molto importante dal punto di vista della fonte documentaria che la riporta. Ritengo, infatti, che tutti i processi dovrebbero essere ripresi a circuito chiuso dalle televisioni: scorrere il verbale con una lettura silenziosa oppure ascoltare e rivedere tutto quanto in televisione è completamente diverso.

Il discorso sulla rappresentazione è questo: è chiaro che c'è sempre una rappresentazione, quella del verbalizzante o del giornalista. A sua volta il cinema è una rappresentazione di altre rappresentazioni possibili della realtà. Si tratta pertanto di aderire anche psicologicamente all'evento che si intende narrare. Bisogna in qualche modo riacquistare uno sguardo che si avvicini il più possibile a quello dell'evento. Nel film su Portella, che per altro contiene anche alcuni inserti tratti da documentari d'epoca, ho cercato di capire quale fosse lo sguardo dei documentaristi di quegli anni, di assumere in un certo senso lo stesso tipo di sguardo. Insomma c'è, io credo, un codice etico della rappresentazione, altrimenti si opera una sopraffazione ideologica sulla realtà che si sta rappresentando. Nei miei film è presente una stratificazione di rappresentazioni: quella documentale, spesso quella pittorica, la stessa drammaturgia propria del processo, che soltanto con il lavoro di montaggio, che inizia dopo la sceneggiatura e le riprese sul set, riesco a mostrare compiutamente nel racconto cinematografico.

D. Il montaggio è l'arte di togliere, sottrarre, cancellare la scrittura di partenza...

R. Esatto. Le fonti sono spesso ridondanti. Il lavoro del regista è anche quello di

"strappare" quelle pagine del testo che possono frenare il respiro del film, il suo ritmo. In Gostanza, avevo amato molto due interrogatori che si leggono nei verbali del processo. Nel primo lei raccontava e descriveva, con una capacità di rappresentazione impressionante, la città del diavolo: le case, i palazzi, le sale da pranzo, i piatti, i cibi, le posate, le tovaglie, i bicchieri, i volti dei diavoli, i loro abiti. Come fai a non innamorarti di un testo così? Ma quando Lucia (Lucia Poli, ndr), che è una attrice magnifica, ha provato a recitarlo davanti alla macchina da presa, il racconto non funzionava. Nel secondo verbale, l'inquisitore vuole sapere da Gostanza come avvenivano i rapporti sessuali con il demonio. Altra pagina stupenda, come fai a non innamorartene, lei li descriveva come posizioni del kamasutra: e allora io mi mettevo di sotto, lui allargava le gambe, poi si metteva di così, il suo pene era lungo così, era freddo, il suo sperma era di ghiaccio. Una cosa da brivido, di grande potenza letteraria. Poi quando abbiamo girato il racconto di Gostanza, la pagina scritta non ci emozionava più sul piano visuale.

D. Secondo me, un dispositivo che accresce la potenza visuale del tuo cinema - ma anche la centralità di una peculiare verità della visione, prima ancora che della verità di una storia o di un processo - è l'uso dei trucchi, la loro invenzione continua mentre giri sul set, e che fra l'altro coinvolge i numerosi mestieri che ruotano intorno alla lavorazione di un film.

R. Sai il cinema è un prodotto artigianale. I trucchi sono semplicissimi, oggi con gli effetti speciali abbiamo ucciso la fantasia dei maestri del trucco cinematografico.

Vi sono trucchi che non si vedono, ma anche trucchi più evidenti ma di cui lo spettatore non si accorge, e che comportano un grosso lavoro da parte del regista. Un paio di esempi.

In *Confortorio* (1992), c'è una scena dove un frate domenicano si avvicina a uno dei due ebrei sotto processo con un crocefisso. L'ebreo ammanettato si arrabbia perché questo lo vuole convertire. Allora gli dà una botta sulla mano dove tiene il crocefisso, che schizza via, cade per terra e si spezza. Il domenicano raccoglie il crocefisso, è spaventato da questa cosa, tratta l'ebreo come un demonio. E dice: «fate benedire la stanza, l'ebreo è un diavolo!».

Qual è il problema? Che l'inquadratura che racconta tutti questi eventi è una inquadratura fissa, dove si vede la scena, in parte nel *reale* in parte *riflessa* in uno specchio. Il crocefisso, dopo che ha ricevuto il colpo dall'ebreo, cade esattamente in un punto e non fuori dallo specchio, ma in un punto dove il domenicano, andando a raccoglierlo, è perfettamente inquadrato. Questa cosa scorre normalmente davanti all'occhio dello spettatore, che non si chiede come sia possibile che un gesto inconsulto e imprevedibile faccia cadere l'oggetto esattamente nel punto centrale, dove il frate si deve chinare per poterlo afferrare.

Questo è un piccolo trucco che consente di realizzare e mostrare l'irrealizzabile come una cosa vera: ovviamente erano due i crocefissi, uno che chissà dove è andato a finire quando ha preso la botta dall'ebreo, l'altro era sopra l'inquadratura: in cima a una scala c'era un macchinista che con un tempo preciso – colpo, volo, caduta – faceva cadere dall'alto fuori campo il crocefisso precisamente in quel punto.

Per *Gostanza da Libbiano* il trucco della

tortura della povera Lucia era semplicemente quello di un pupazzo, un pupazzo doppiato da Lucia. L'attrice era fuori campo, di fianco e mentre i manovratori del pupazzo lo facevano muovere in maniera realistica e gli altri attori in campo lo interrogavano, Lucia gli dava la propria voce da dietro alla macchina da presa.

Un altro trucco che ho cercato di celare allo spettatore riguardava il fatto che il pupazzo aveva un sistema per cui mostrava la slogatura della spalla: cioè dopo alcuni momenti di trazione per effetto della tortura la spalla si sloga. Quando il corpo della donna viene sdraiato sul pavimento, il carnefice rimette a posto con un colpo secco la clavicola – questo gesto non me lo sono inventato, è descritto nei verbali – perché i carnefici secondo me erano perfettamente a conoscenza dell'anatomia del corpo umano, più verosimilmente medici e chirurghi, che omacci brutti e cattivi. La persona oggetto del supplizio non doveva perdere coscienza, perché le domande dei giudici potessero continuare.

Ora, il rumore che fa l'ingranaggio del pupazzo nel momento in cui viene rimessa a posto la spalla è assordante, per la ragione che i microfoni erano troppo vicini. All'inizio ha pensato di abbassarlo, mi sembrava esagerato. Poi ho deciso di lasciarlo, l'effetto funzionava, la gente rimaneva colpita soprattutto da quel rumore.

D. Fin qui non mi hai parlato ancora di Rossellini. Quando hai scoperto il suo cinema?

R. Forse sai che nel 1972 ero assistente volontario sul set dell'*Età dei Medici* di Roberto Rossellini. A quegli anni risale

anche la mia passione per il cinema didattico che il maestro romano andava proponendo. Ma la conoscenza del cinema di Rosellini avvenne nel 1969. Partecipavo infatti ad un convegno di studi a Pisa dedicato ai suoi films. Da quel convegno è nato un libro molto bello, oggi introvabile, dal titolo *Dibattito su Rossellini*, a cura di Gianni Menon. Si tratta praticamente dello sbinamento dei commenti di noi ragazzi, eravamo una ventina, che, dopo aver visto tutti i films di Rosellini, li esprimevamo al microfono. È stato un libro che ha segnato e condizionato molti giovani critici cinematografici. Fra questi protagonisti c'ero anch'io giovanissimo.

D. Raccontami qualche aneddoto.

R. Mah. Sono tantissimi, c'è solo l'imbarazzo della scelta. Una delle sue caratteristiche era che non amava affatto parlare di cinema. Discorreva volentieri di tutto, specie a pranzo, ma mai di cinema. Tutte le volte che gli ponevamo questioni specifiche sul cinema e sul suo cinema lui glissava sempre.

Mi ricordo che una volta, eravamo tre o quattro di noi ed insistevamo molto perché ci parlasse di *Roma città aperta* (1945, ndr). E lui ci rispose che proprio quel film gli aveva fatto risparmiare una multa per eccesso di velocità. Noi restammo a bocca aperta, cercavamo di capire di cosa stesse parlando. Ci disse che un giorno - lui amava molto guidare l'automobile, aveva fatto anche il corridore sportivo da giovane e a quel tempo aveva una Mercedes 2000 - era partito da Roma per Venezia e viaggiava a 180 all'ora. Quando la polizia stradale, dopo averlo inseguito a lungo, lo fermò per chiedergli patente e libretto lesse ad alta velo-

ce: «Rossellini Roberto?, nel senso di Rossellini?, ma nel senso di Rossellini di *Roma città aperta*?» E dopo che Rossellini gli fece cenno di sì, il poliziotto lo pregò quasi di andare più piano. Questo è tutto quello che ci ha raccontato di *Roma città aperta*.

Un'altra cosa che diceva sempre a noi che allora avevamo poco più di venti anni, quando noi gli chiedevamo come si fa a diventare registi, era che dovevamo diventare uomini responsabili e poi scegliere liberamente il nostro mestiere. Molte cose che so di Rossellini, non le ho sapute da lui direttamente, ma da Sandro Franchina. Franchina, che purtroppo è scomparso da qualche anno, era niente poco di meno che il ragazzino dai capelli chiari del film *Europa '51* (1952), che nel film è il figlio di Ingrid Bergman che si suicida e dà il via così alla tragedia che porterà la donna al suo calvario.

D. Come hai conosciuto Franchina?

R. L'ho conosciuto casualmente al Festival di Locarno del 1992. C'ero andato col mio film *Confortorio*. Ero a un cocktail, seduto ad un tavolo. Accanto a me c'era Padre Virgilio Fantuzzi, un gesuita amico mio, grande critico cinematografico che mi dice: «sai chi è questo signore seduto davanti a me?» Io dico no. E lui, sapendo quanto avessi amato e quanto fosse stato importante per la mia formazione il film *Europa '51*, mi fece notare che quel signore era il ragazzino protagonista del film. Osservandolo meglio, mi resi conto che era proprio lui con cinquant'anni di più. Da quel giorno diventai amico di Sandro.

Scoprii fra l'altro che suo padre era Nino Franchina, un famoso scultore della scuola siciliana, amico di Cuttuso, che insieme

Beneduce

ad altri artisti dell'isola era venuto a Roma nell'immediato dopoguerra. Avevano tutti studio a via Margutta e Nino era molto amico di Rossellini, era il truccatore dei suoi films, in particolare l'uomo degli effetti speciali di *Roma città aperta*.

D. Che sai di quel set? Raccontami qualche episodio legato alla lavorazione del film.

R. *Roma città aperta* è un film girato nel 1945, in una Roma completamente devastata dai bombardamenti. Non si trovava nulla, figuriamoci una pellicola. I fotografi erano costretti a comprarla un metro alla volta. Pertanto gli spezzoni di pellicola erano talmente corti che le scene erano molto brevi e quindi il montaggio finiva per essere sempre serrato. Non solo. Ma certi *flou*, certi effetti fotografici che sfumavano i contorni di una scena erano determinati semplicemente dal fatto che la pellicola era scaduta.

Ci sono, infatti, dei primi piani di Anna Magnani che hanno il sapore del *flou*, che in un film *realista* come *Roma città aperta* in effetti è abbastanza strano. Come sai, l'effetto *flou* può essere ottenuto in due modi, o con una garza come fa Berlusconi, quando vuole far sparire le rughe davanti all'obiettivo, oppure con una pellicola scaduta. La pellicola scaduta dà questo effetto di allargamento del fuoco.

D. Nino Franchina ha prodotto altri effetti speciali?

R. È l'inventore della scena della tortura. Ti ricorderai del partigiano Manfredi catturato dai tedeschi. Condotta nella sede della Gestapo, legato su una sedia di con-

tenzione, è a torso nudo, picchiato con un nerbo di bue sul petto. A un certo punto prendono un saldatore alla fiamma di carbonio e gli bruciano il petto, si vedono i peli del petto bruciare, in una scena così realistica e violenta che allora fece scalpore. Qualcuno addirittura disse che non si potevano mostrare queste cose al cinema, tanto turbò i signori dell'apparato. Tutti si sono sempre domandati come Rossellini fosse riuscito a girare quella scena, un attore che bruciava in primo piano. Il segreto me lo ha rivelato Sandro.

Un giorno suo padre camminava in una strada di Roma e vide un palazzo che era stato colpito da una bomba. Al pianterreno di questo palazzo c'era la sede di una banca, i cui vetri di cristallo erano tutti in frantumi. Erano vetri piuttosto spessi, lui ne raccolse un pezzo di settanta centimetri per un metro. Era abbastanza grosso, pesante, lui se lo caricò sulle spalle e se lo portò sul set di Rossellini.

Arrivato lì, lo lavò, gli tolse tutte le impurità e lo piazzò davanti all'attore nella scena della tortura. Poi con del semplice chewing-gum, appiccicò delle palline della gomma da masticare sul vetro in corrispondenza del petto dell'attore. Per cui quando si vede il carnefice che colpisce il partigiano, in realtà sta dando colpi sul vetro, e quando la fiamma ossidrica brucia il petto del prigioniero, in realtà stanno bruciando i pallini di chewing incollati alla superficie del vetro.

D. E di Rossellini come autore, e ancora, dei suoi rapporti con i poteri e le istituzioni, che idea ti sei fatto?

R. Sai, la cultura italiana lo ha in parte demonizzato, in parte mitizzato. Lo ha esal-

tato per esempio per la sua militanza a sinistra che secondo me invece è stata sempre piuttosto generica. Lo ha demonizzato proprio per il coraggio del suo cinema. In effetti, a Rossellini si devono non soltanto grandi intuizioni cinematografiche, l'invenzione ininterrotta di linguaggi visuali, ma anche l'uso di tecniche di ripresa estremamente innovativo. Per esempio è stato uno dei primi a impiegare lo zoom per ottenere effetti di avvicinamento o di allontanamento dei personaggi sulla scena. Inoltre, ha applicato alla telecamera le fibre ottiche per filmare l'interno del corpo umano.

Io credo invece che per quanto riguarda il suo rapporto con le istituzioni, il giudizio dovrebbe essere un altro. È stato un uomo sempre alla ricerca di danaro per finanziare i suoi film. È stato anche perfettamente a conoscenza dei meccanismi del potere. Ma, c'è dell'altro. Egli cercava puntualmente contatti con il potere vero.

Mi viene in mente che in fondo l'episodio più affascinante, più bello del film *Paisà* (1946), quello veneziano, che si svolge sulle foci del Po, è uno strano monumento alle O.S.S., cioè ai servizi segreti americani. Questi servizi hanno distribuito con abilità sul territorio italiano durante e dopo la guerra i propri agenti migliori, secondo la formazione culturale e anche politica degli interlocutori di turno, sia che fossero partigiani di sinistra o uomini della Repubblica sociale italiana da salvare.

D. Che c'entra Rossellini?

R. Aspetta. Nella documentazione per il film *Segreti di Stato* e negli studi che ho letto sulla strage di Portella mi sono imbattuto per ben quattro volte, più o meno direttamente nel nome di Rossellini. La prima

volta quando ho scoperto una lettera di Salvatore Giuliano inviata alla produzione cinematografica di *Stromboli, terra di Dio* (1949), Giuliano dice più o meno così: «Signori attenzione, la signora Bergman è sotto la mia personale protezione, qualsiasi cosa le succeda avrete a che fare con me, firmato Salvatore Giuliano».

La seconda notizia che mi è capitata di trovare riguarda il film *Vulcano* (1949), che Anna Magnani stava interpretando per la regia di Dieterle quasi in polemica risposta allo *Stromboli* di Rossellini e della Bergman. Il produttore di *Vulcano* era un amico di Rossellini. Si chiamava Francesco Alliata, cugino del più famoso principe Gianfranco Alliata di Montereale, che, secondo clamorose dichiarazioni di Pisciotta al processo, era stato uno dei mandanti della strage di Portella. Ancora, Rossellini probabilmente frequentava la famiglia Alliata e conosceva anche l'altro Alliata, il principe.

L'ultima scoperta che ho fatto ha a che fare con una fotografia (me la mostra, ndr) che appartiene all'archivio Aprà. Si vede Roberto Rossellini seduto a tavola che discorre con un frate. Sai chi era questo signore? Padre Felix Morlion, un domenicano, amico di Rossellini, suo consulente religioso e sceneggiatore di *Francesco giullare di Dio* (1950), uno dei film secondo me più rivoluzionari che siano mai stati girati. Padre Morlion era anche uno dei responsabili della *Pro Deo*, a detta di molti un'istituzione di copertura dei Servizi Segreti del Vaticano.

D. C'è una strana strategia di sguardi, una complicità. Che cosa c'è scritto nella didascalia?

R. La didascalia, di pugno di Aprà, dice così: «Rossellini discute con Morlion del-

Beneduce

la sceneggiatura di Europa 51».

D. In che anno è stata scattata la fotografia?

R. 1951. Giuliano è morto da un anno, Pisciotta morirà tre anni dopo.

D. In questa intervista sulla verità del cinema, hai più volte evocato l'ombra di ciò che oggi si chiamerebbe l'impero. Parlami delle tue fonti americane, quelle che hai visto quando vi siete preparati per girare *Segreti di Stato*.

R. Si tratta di una documentazione enorme, trovata negli archivi della CIA a Washington da uno degli sceneggiatori del film. Le carte che ha raccolto ci hanno consentito di capire come fosse organizzata una rete anticomunista pronta a intervenire ogni qualvolta il partito comunista avesse raggiunto attraverso le elezioni politiche risultati elettorali superiori a un certo livello di guardia, che gli americani non volevano fosse superato.

Studiando queste carte è chiaro che l'episodio di Portella era qualcosa di molto più grosso di una vicenda di banditismo. Come ti dicevo all'inizio di questa conversazione, la documentazione relativa alla strage è stata dichiarata fin dal 1947 un segreto di Stato. Sono emersi dati e testimonianze fino ad allora inascoltati, che ci hanno consentito in primo luogo di ridimensionare il ruolo del bandito Giuliano, scoprendo tracce consistenti dell'esistenza in quegli anni di patti scellerati fra i governi democristiani, la mafia e gli Stati Uniti.

C'è una cosa divertente che voglio raccontarti. Mentre ero a Piana degli Albanesi a girare le scene del film, a un certo punto mi sono visto circondare da un gruppo di vecchi ottantenni, chiaramente testimo-

ni di Portella. Si sono avvicinati domandandomi se ero io il regista del film sulla strage. Quando gli ho risposto di sì, mi hanno detto testualmente: «e allora si ricordi questa volta di dire la verità». Perché questa volta, gli ho chiesto. «Fino ad ora il cinema non l'ha mai detta», e allora io gli dico: «Scusate, secondo voi qual è la verità su Portella della ginestra?». E loro testualmente: «Per cinquant'anni ci hanno voluto far credere che a sparare su di noi è stato il bandito Salvatore Giuliano». E io incalzandoli: «Secondo voi chi è stato?». «È stato Scelba, se lo ricordi, è stato Scelba...».

D. A mia volta non ti chiederò chi è stato, se come ha detto una volta il tuo maestro, la realtà non esiste, ed è sempre soggettiva. Piuttosto vorrei farti due domande finali e piuttosto ingenuie. A che cosa somiglia il cinema, se non è esattamente la verità e neppure la realtà? E chi è il vero autore di un film che è anche un'opera collettiva?

R. Ti rispondo anch'io ingenuamente. Il cinema alla fine è come uno specchio. Guarda caso gli specchi al cinema hanno una funzione espressiva molto forte, tutti i grandi registi hanno usato spesso scene allo specchio, da Carl T. Dreyer a Fritz Lang. Ma tantissime cose che assomigliano al cinema, al cinema funzionano e diventano sue buone metafore. Pensa all'esempio del treno.

Il treno in tantissimi film è protagonista assoluto. Poi è uno strumento meccanico, e il cinema appartiene alla meccanica, non all'elettronica come la televisione. Il rapporto tra la meccanica del cinema, cioè delle rotelle che fanno girare la pellicola, e la meccanica del treno, delle ruote e degli

stantuffi che lo spingono sui binari, è molto forte. Ancora, il treno è un viaggio che parte da una stazione e finisce in un'altra stazione, come il cinema comincia con un inizio e termina con una fine. Anche il cinema è un viaggio di immagini in movimento.

Ma, la metafora più bella, quella che io amo di più nello strano rapporto fra cinema e realtà, è un'altra. Il cinema è come il comunismo – non mi riferisco a nessun partito comunista, a nessuna rivoluzione russa o roba del genere – una dimensione ideale, la speranza di una società differente a cui tutti possono concorrere con la propria potenza espressiva. Per cui le qualità delle singole esperienze individuali del bravo operaio, del bravo poeta, del bravo musi-

cista sono riconosciute e valorizzate.

Nel cinema, nel momento in cui si mettono insieme in una *troupe* un bravo elettricista, macchinista, fonico, direttore della fotografia, e un bravo sceneggiatore, attore, montatore, regista, tutte queste bravure partecipano a una impresa comune. Il regista poi si deve occupare di due cose: deve dirigere gli attori e scegliere il punto di vista, che significa in pratica sapere esattamente dove va messa la macchina da presa, non dieci centimetri a destra né dieci a sinistra, ma esattamente in quel punto, e questa è la prima responsabilità di un regista.

Roma, aprile 2003