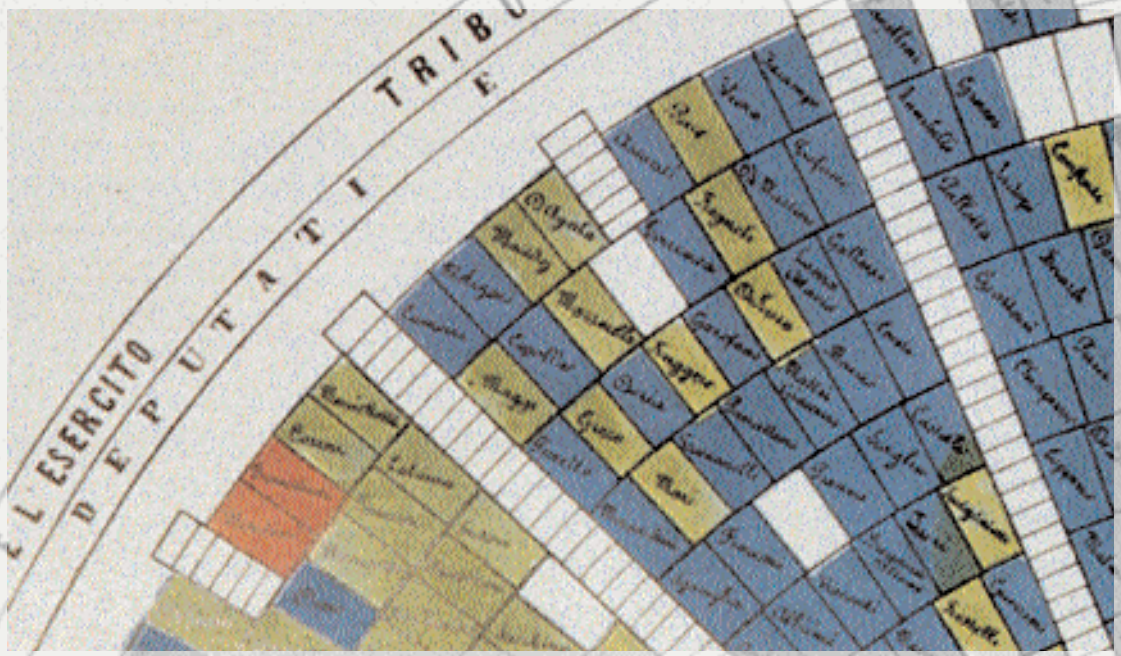
Giornale di •

Storia costituzionale

PERIODICO DEL LABORATORIO DI STORIA COSTITUZIONALE "ANTOINE BARNAVE" n. 6 / II semestre 2003



Opinione pubblica

Storia, politica, costituzione dal XVII al XX secolo

Contributi di Giovanni Busino, Luca Scuccimarra, Alain Laquièze, Monica Raiteri, Roberto Martucci, Lucien Jaume, Esteban Conde Naranjo, Michel Porret, Ignacio Villaverde, Ignacio Fernàndez Sarasola, Alessandro Torre, Luca Mannori, Luigi Lacchè, Anna Gianna Manca, Monica Stronati, Pasquale Beneduce

Giornale di

Storia costituzionale

n. 6 / II semestre 2003

Giornale di Storia costituzionale
Periodico del "Laboratorio Antoine Barnave"
n. 6 / II semestre 2003

Direzione
Giuseppe G. Floridia, Luigi Lacchè, Roberto Martucci

Comitato scientifico
Bronislaw Baczko (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, Roberta Ciaralli, Gerri Ferrara, Marco Fioravanti, Simona Gregori, Alessandro Macrì, Paola Persano, Monica Stronati, 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

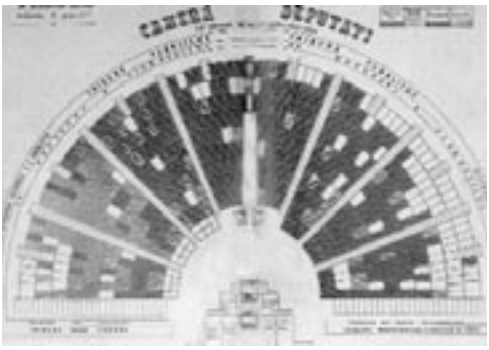
Edizione e distribuzione/Publisher and Distributor
Quodlibet edizioni
via padre Matteo Ricci, 108
62100 Macerata
tel.+39 0733 264965
fax +39 0733 267358
e-mail: ordini@quodlibet.it

ISBN 88-7462-012-8
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: schema della Camera dei Deputati con l'indicazione dei nomi e del rispettivo colore politico, apparso su la rivista «Il fischietto», 1861

Finito di stampare nel mese di febbraio 2004

Prezzo di un fascicolo
euro 15,49;
arretrati, euro 22;
Abbonamento annuo (due fascicoli)/ Subscription rates (two iusses)
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 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 rinnovati per l'anno successivo.

Sommario

GIORNALE DI STORIA COSTITUZIONALE n. 6 / II semestre 2003

5 Introduzione
LUIGI LACCHÈ

Intersezioni

17 Alla ricerca d'una teoria dell'opinione pubblica
GIOVANNI BUSINO

35 La trasparenza del politico. Habermas e il paradigma della sfera pubblica
LUCA SCUCCIMARRA

61 L'opinion publique des juristes
ALAIN LAQUIÈZE

73 Opinione pubblica e processi regolativi: teorie e interpretazioni costituzionali nella vicenda americana degli «economic rights»
MONICA RAITERI

Ricerche

97 *Opinion frondeuse, opinion éclairée, opinion publique* nella Francia di Antico regime
ROBERTO MARTUCCI

129 Tra concetto e idea-forza: l'opinione pubblica secondo Necker
LUCIEN JAUME

145 Cultivar la opinión, una metáfora de la España ilustrada
ESTEBAN CONDE NARANJO

163 Censure et opinion publique dans la République de Genève au siècle des Lumières
MICHEL PORRET

Itinerari

181 Historia de una paradoja: los orígines de la libertad de expresión
IGNACIO VILLAVERDE

195 Opinión pública y «libertades de expresión» en el constitucionalismo español (1726-1845)
IGNACIO FERNÀNDEZ SARASOLA

217 Le ipostasi costituzionali della società civile britannica
ALESSANDRO TORRE

243 La crisi dell'ordine plurale. Nazione e costituzione in Italia tra Sette e Ottocento
LUCA MANNORI

273 Per una teoria costituzionale dell'opinione pubblica. Il dibattito italiano (XIX secolo)
LUIGI LACCHÈ

291 Pubblicità e organizzazione del lavoro parlamentare nella Germania costituzionale (1815-1918)
ANNA GIANNA MANCA

315 L'originalità dell'informazione politica italiana: pubblicità parlamentare e opinione pubblica nel XIX secolo
MONICA STRONATI

333 Cause in vista. Racconto e messa in scena del processo celebre
PASQUALE BENEDUCE

Cronache italiane

347 Avvocati in Parlamento, centocinquant'anni orsono…

Introduzione

LUIGI LACCHÈ

> Non sono le forme che conservano le costituzioni; una costituzione non dura senza opinione pubblica, e non c'è opinione pubblica senza libertà di stampa. Quando questa libertà è soffocata, i grandi corpi dello Stato sono come masse isolate dalla nazione, senza vita e senza reale forza…

Questa affermazione di Benjamin Constant ha rappresentato uno dei punti di partenza per il lavoro collettivo raccolto nel presente numero monografico. Dopo fascicoli miscellanei o al più con sezioni monografiche ecco arrivare – alla fine del primo triennio di vita della rivista – un numero interamente dedicato ad un tema-chiave. Così facendo, il «Giornale» si "trasforma" – come accadrà ancora in futuro – in un volume dotato di autonomia e destinato, sperabilmente, a durare nel tempo, oltre i termini consueti di ogni rivista periodica.

Il tema prescelto – l'opinione pubblica – è apparso fin dall'inizio particolarmente idoneo a verificare un tipo di indagine che il «Giornale» si è proposto di secondare dal suo nascere, ovvero una lettura ricca, polifonica, multidisciplinare del fenomeno costituzionale. Il sottotitolo di questo numero («Storia, politica, costituzione (secoli XVII-XX)») ha cercato di tracciare le principali coordinate entro le quali gli autori sono stati chiamati a dare il loro specifico contributo. Non si trattava di ripercorrere – sulla scorta del celebre saggio habermasiano – il difficile (e discutibile) percorso storico dell'opinione pubblica. Se questo, come si vedrà, era un passaggio ineludibile, nondimeno l'intenzione era un'altra, ovvero saggiare, da vari punti di osservazione, del presente e del passato, quella che ci piace definire la "rilevanza costituzionale" dell'opinione pubblica, nel senso offertoci – agli inizi del XIX secolo – dal ricordato passo di Benjamin Constant. Una costituzione non dura senza opinione pubblica.

Lo scrittore svizzero – tributario del liberalismo di Coppet – individua nella libertà di stampa il pilastro fondamentale del rapporto tra istituzioni e opinione pubblica. Naturalmente parliamo della libertà di stampa costantemente minacciata dai governi nella Francia della Restaurazione. Joseph Barthé-

lemy ha osservato come nel XIX secolo «La vera sanzione delle leggi costituzionali stava nel controllo dell'opinione pubblica costantemente tenuta desta dalla libertà di stampa» (Lacchè 2003). Nella frase di Constant si possono quindi cogliere preoccupazioni, ragioni e spunti analitici che in qualche modo percorrono questo numero del «Giornale di storia costituzionale». Oggi la conservazione della costituzione è un problema che ha in parte perduto il carattere e il significato pregnante che poteva avere per i liberali dell'Ottocento. E tuttavia, il timore di fondo è integralmente il nostro. Chi non dubita oggi della piena efficacia degli strumenti costituzionali e legislativi nella salvaguardia di quella libertà di informazione che in ogni suo aspetto è il ganglio delle nostre società dominate da uno straordinario arsenale di mezzi di comunicazione di massa? Malgrado ciò, non sempre il problema dell'opinione pubblica viene ricollegato – come si dovrebbe fare – a quel concetto di rilevanza costituzionale (o storico-costituzionale) che abbiamo assunto a fondamento di questo fascicolo.

Il fatto che i giuristi, nella loro generalità, si siano occupati sempre meno dell'opinione pubblica (come questione essenzialmente extra-costituzionale) rappresenta un impoverimento, perché denuncia la difficoltà di leggere il mondo delle norme giuridiche alla luce della complessità dei fenomeni sociali (Laquièze)[1]. Il "ritorno" al problema dell'opinione pubblica nel contesto del costituzionalismo moderno evidenzia minacce ulteriori e pressanti che le "forme" – direbbe Constant – non riescono, da sole, a governare.

Il numero che presentiamo non ha certo la pretesa di esaurire una questione che rischia di diventare un riferimento troppo generale ed astratto, una sorta di luogo comune "aperto" e in quanto tale disponibile ad accogliere i più svariati contenuti e significati. La natura straordinariamente ambigua e polimorfica dell'opinione pubblica – per alcuni tratti addirittura inafferrabile – rende più difficile ogni tentativo. Nel momento stesso in cui licenziamo il volume aumentano i dubbi e ci rendiamo conto delle lacune e di quanto si sarebbe potuto fare in un senso o in un altro. Lo scopo del numero monografico, tuttavia, era quello più modesto di offrire un terreno comune di riflessione, di aprire un cantiere nel quale continuare a lavorare e saggiare forme e modi di sviluppo e di articolazione dell'opinione pubblica con particolare riferimento alle sue espressioni costituzionali.

È stata sottolineata l'importanza del modello critico-ricostruttivo di Habermas (Scuccimarra), ma non senza dimenticare di riflettere sui significati e gli scopi che l'autore ha annesso a quel modello nel corso della sua perdurante attività di elaborazione. L'*Öffentlichkeit* – tradotta significativamente come pubblicità, ma concettualizzata nei termini di "sfera pubblica" in italiano o inglese e "spazio pubblico" in francese – è uno dei fondamenti irrinunciabili della modernità politica e si è rivelato un utile paradigma interpretativo nell'analisi delle trasformazioni. È innegabile l'enorme influenza che le tesi habermasiane hanno avuto sulla storiografia contemporanea, in termini di evidenziazione di oggetti d'indagine e di approccio al problema. Tutti e tre i termini del paradigma "sfera pubblica borghese" sono stati fatti segno di analisi e di critica. Nel nostro caso ci pare limitativa la tesi che ridimensiona le logiche complesse del governo rappresentativo (di segno aristocratico-capacitario prima, a tendenza democratica poi) a tutto favore della preminente affermazione dei

modi capitalistici di produzione correlati alla crescente politicizzazione della sfera pubblica "letteraria"[2]. Del resto delineare la genealogia dell'opinione pubblica attraverso tre esperienze "forti" in una sorta di "staffetta" successiva (Inghilterra, Francia, Germania), lascia intravedere una gerarchizzazione e una modellizzazione che rischiano di diventare fuorvianti se applicate senza mediazioni in altri contesti. La scelta di privilegiare realtà più "decentrate" come la Spagna o l'Italia, soprattutto nel contesto ottocentesco, rappresenta il tentativo di allargare gl'orizzonti e di andare oltre il paradigma della "decadenza" della sfera pubblica borghese lungo il XIX secolo, sia utilizzando l'osservatorio politico-costituzionale (Lacchè), sia spingendo sul registro di una storia sociale dell'opinione pubblica (Civile 2000) in grado – ampliando la platea di soggetti, attori, linguaggi, pratiche – di mettere in discussione, al di là delle rappresentazioni, il dogma liberale dell'autonomia della società civile e della netta separazione tra sfera pubblica e sfera privata[3], pur avendo coscienza del ruolo di mediazione discorsiva che la sfera pubblica avrebbe svolto in alcuni momenti.

Se uno dei campi di indagine da sviluppare sembra pertanto quello della tarda età liberale, non si può non riconoscere che il problema della comunicazione politica e l'uso critico del concetto habermasiano di sfera pubblica al '600 inglese – per esempio – permettono di arricchire in misura notevole la nostra prospettiva. Non è questo l'osservatorio che abbiamo potuto privilegiare nel presente numero, ma senza dubbio appare con evidenza la difficoltà/impossibilità di declinare il concetto habermasiano in un contesto come quello dell'Inghilterra del XVII secolo caratterizzato da una "rivoluzione comunicativa" nella quale è proprio la "confusione" di religione, politica, propaganda, dibattito pubblico ecc. a segnare in profondità i caratteri del discorso e dell'agire politico (Caricchio 2002; e le più generali proposte metodologiche in Benigno 1995 e 1999). Nello stesso tempo non si deve giudicare un'opera come quella di Habermas sulla sola base della puntualità storiografica, giacché la ricostruzione storica funge qui da base normativa per una rifondazione critica della politica e non si deve dimenticare la complessa genealogia – sul piano teorico-filosofico – della sua opera (Scuccimarra).

L'opinione pubblica è il sintagma che unisce e al tempo stesso pone in stato di tensione due universi. Per la tradizione della filosofia occidentale, l'opinione è soggettiva, particolare, casuale, immaginativa e collide inevitabilmente con l'idea logico-razionale, oggettiva, di validità/verità (Busino); ma nel momento in cui il *pubblico*, attraverso varie forme di comunicazione, la attrae a sé, la obbietivizza, la trasforma in strumento di giudizio, di ragione sociale, di categoria morale, essa tende a mutare di senso, senza riuscire, tuttavia, a sfuggire all'antinomia originaria. Opinione/pubblica è la fonte del giudizio di ragionevolezza e del dubbio, della "verità" e della "falsità", del bene e del male.

Come osserva Edmund Burke, «In un paese libero ogni uomo pensa di avere interesse a tutte le questioni pubbliche, di avere il diritto di formarsi e di manifestare un'opinione su di esse. Egli le filtra, le esamina e discute. È curioso, assetato, attento e geloso…». In Gran Bretagna la funzione critica procede, pur non senza difficoltà (basti pensare al problema della libertà di stampa e della pubblicità degli atti di governo), coi tempi della funzione politica istitu-

zionalizzata (circuito politico-parlamentare). Le ipostasi costituzionali della società civile rivelano processi di lungo periodo incentrati anzitutto su tre pilastri: il sistema parlamentare, gli apparati della giurisdizione, il governo locale (Torre). In Francia la metafora del "tribunale" precede il dato istituzionale e si esprime nel corso del Settecento come critica del *public éclairé*, dei *philosophes* più legati – come dirà Tocqueville – ad una «politica astratta e razionale».

La Francia di Antico Regime è un vivacissimo laboratorio intellettuale: dall'*opinion frondeuse* di metà '600 alla graduale maturazione, nel corso del secolo seguente, di una multiforme *opinion publique*. L'universo gazzettiere e *pamphlétaire* rappresenta uno spazio imprescindibile nella formazione ma anche nella precoce manipolazione di un'*opinion éclairée* che intreccia dimensioni apparentemente lontane. Si tratti di Accademie, di ambienti parlamentari, di salotti, di caffé o di contesti politico-giudiziari, la Francia «pensa alle stesse cose» e su di esse si trova a dover giudicare (Martucci).

Un autore importante per capire i dilemmi dinanzi ai quali si trova la monarchia francese nel Settecento è Jacques Necker, banchiere e uomo pubblico. L'*esprit de société* e la *conversation* sono i canali di quella "simpatia" (mutuata dalla riflessione di Hume e degli Scozzesi) che è il fluido della nascente opinione pubblica. La retorica del "tribunale" è strettamente collegata all'idea giudiziale del controllo costituzionale. L'opinione pubblica è così chiamata a riempire il "vuoto" che si è creato tra la monarchia e la nazione, ma nello stesso tempo essa deve poter indirizzare e se del caso "censurare" il governo. La fiducia/credito del banchiere è un binomio non lontano dalla fiducia/responsabilità del sistema rappresentativo (Jaume). Se Necker analizzerà durante la Rivoluzione il problema dell'opinione alla luce di una nuova e più complessa figura di cittadinanza (Martucci 1991), è indubbio che nella sua riflessione non si possa ritrovare un'idea più avanzata di "governo del sentimento generale" riscontrabile invece nella riflessione di un personaggio come Pierre-Louis Roederer (Jaume). La sua teoria dell'opinione pubblica (1797) propone una'analisi dei processi di azione-reazione che ritroveremmo per esempio in un James Bryce (Laquièze) e oggi richiamati dalle moderne teorie sulla "fabbricazione" dell'opinione pubblica (Busino).

Se l'immagine retoricamente trionfante del "tribunale dell'opinione pubblica", istanza superiore, astratta, universale, riveste nella Francia settecentesca natura contestativa, la costruzione di una sfera pubblica è processo estremamente complesso e frastagliato. Nella Spagna dei Jovellanos, dei Feijoo, dei de Foronda, dei Florez Estrada (Conde, Sarasola) l'immagine del tribunale deve fare i conti con un'altra metafora: il letterato come "coltivatore dell'opinione pubblica". Questi tuttavia è solo un "colono", perché il monarca resta l'unico proprietario della "terra" (Conde). La censura, con le sue strategie sottili e diversificate, è il mezzo per controllare e depotenziare l'"uso pubblico" della ragione, o quantomeno per ricondurlo dentro i meccanismi della parola del potere legittimo, secondo un "progetto" ben orchestrato. In tal senso l'analisi dei regimi (perduranti) di censura come ambiti di mediazione e controllo nel "mercato" della stampa e del pubblico dei lettori rappresenta uno dei terreni più fertili nell'indagine storiografica degli ultimi decenni e un fattore importante della rilettura critica del

modello habermasiano (Landi 2000). Il concetto stesso di censura, misto di sanzione morale, divieto giuridico e repressione penale, dà il senso della sua poliedricità (Porret). Nella Ginevra dei Lumi i Procuratori generali rappresentano il tribunale legittimo di fronte a quello illegittimo (ma sempre più legittimato dal pubblico) dell'opinione. La lotta politica che contrassegna la storia ginevrina per gran parte del XVIII secolo e che investe la sua forma di governo aristo-democratica è nutrita da una straordinaria *brochuromanie*. Il *droit de représentation* (da originario diritto di supplica) si rafforza e ricorda in certe sue dinamiche quel *droit de résistence* – come diritto di partecipare attivamente – a cui il pacifico Jean-Louis Delolme assegna nella *Constitution de l'Angleterre* (cap. XXI) una funzione centrale (Jaume). I processi, i roghi finiscono per restituire, con gli interessi, al libellista anonimo o allo scrittore di vaglia (si pensi a Rousseau), quella pubblicità che la censura vorrebbe negare (Porret). Non è la polizia della stampa la via maestra per controllare il fenomeno, quanto piuttosto la capacità dimostrata da un regime politico di governare ed orientare il consenso.

Nei sistemi "costituzionali" fondati su una prevalente concezione monistica del potere (al di là degli schermi e delle giustificazioni) l'opinione pubblica comincia ad essere invocata come "contrappeso" della società colta e affluente per contrastare dall'"esterno" le derive assolutistiche dei governi. In tal senso ci troviamo nel cuore della storia del costituzionalismo moderno e in questo ambito gli studi sull'opinione pubblica potrebbero offrire un contributo di notevole rilievo. Questa concezione essenzialmente "negativa" propria di una cultura embrionale del controllo e del limite, inizierà a trasformarsi, in "positivo", nel corso del XIX secolo con la difficile fondazione di quei regimi rappresentativi (in realtà anche molto diversi per forma e sostanza) che in linea teorica riconoscono il principio del pluralismo delle opinioni e della libertà di stampa. Il liberalismo di Cadice e la costituzione spagnola del 1812, per esempio, continuano ad affermare l'opinione pubblica come potenziale critica al potere, ma si avviano sulla strada della sua positivizzazione (in termini di guida e di orientamento) (Sarasola). Le *Cortes* rivestono un ruolo cruciale nell'integrazione "costituzionale" dell'opinione pubblica. Tale momento, però, – e non solo in Spagna – segna un altro passaggio fondamentale. Se l'opinione è ormai istituzionalizzata nel Parlamento ed il governo è *by opinion*, come si concilia con l'idea esterna di "tribunale"? Questo passaggio frammenta il concetto di opinione e nel contesto dell'Ottocento spagnolo si può vedere quanto lo spazio dell'opinione pubblica e dei suoi mezzi "operativi" (in particolare della libertà di stampa) si allarghi o si restringa a seconda della diversa concezione della libertà che i progressisti, i moderati, i conservatori coltivano.

Le nozioni di pubblico (formato prevalentemente da lettori liberi e raziocinanti) e di opinione pubblica possono egualmente rappresentare una lente privilegiata per cercare di interpretare il difficile rapporto che intercorre tra costituzione e nazione al tramonto dell'ordine plurale della "società di società" (a cavallo tra la fine del '700 e i primi decenni dell'800). Le peculiarità, le *impasses* e certi paradossi della vicenda "italiana" acquistano così nuova luce (Mannori). L'intellettuale "illuminista" (e poi il suo erede della Restaurazione) si trova in Italia a dover fare i conti con spazi angusti, vivendo

un duplice ostracismo, impostogli da uno Stato troppo diffidente per aprirgli convintamente le porte e da una società civile composita, frammentata, fragile, eteronoma. Ciò che di Breme scrive a Sismondi nel 1818 – riferendosi al tentativo di fondare un giornale letterario – è ben riassuntivo del problema:

> Passe pour les frais; mais c'est qu'il n'y a rien d'organisé, et que l'intention de ces Princes, d'isoler leurs sujets et d'entourer les rapports dans la presqu'île, se manifeste en toutes choses. Voilà un sujet à traiter sous le titre *Du danger des communications sociales au 19e siècle. Par un ami de l'ordre*.
> [Lacchè 2001, p. 61]

Il 1848 nostrano impone una decisiva accelerazione in termini di linguaggi e di pratiche. È necessario partire dall'irrisolto problema del come ricondurre il pluralismo delle "società" e delle opinioni (inevitabilmente confliggenti) entro un nuovo ordine, da legare in maniera indissolubile ad un nuovo spazio pubblico – delineato lucidamente da Cavour – costituzionale-rappresentativo, con al centro il ruolo cruciale, ma tutto da definire, di un'opinione pubblica nazionale (Mannori).

Nel corso dell'Ottocento si rafforza la riflessione sulla natura e sulla funzione dell'opinione pubblica che si avvia a perdere il carattere di astrattezza e di universalità, eredità ideologica sei-settecentesca. L'opinione diventa indefinibile, si stenta a capire che cosa sia veramente. Nella cultura liberale vengono elaborati modelli e tipologie per cercare di "ordinare" una materia tanto sfuggente. L'opinione deve essere libera, illuminata, perseverante, genuina. L'immagine del ceto medio identificativo dell'opinione pubblica richiama altri miti, la *gentry* inglese (Torre) e la *Bildungsbürgertum* tedesca. La ricerca italiana di una "classe politica", in grado di assumere una funzione egemonica, ne è uno dei terreni privilegiati. La "tirannide borghese" vuole svelare confusamente le finzioni dello Stato di diritto; la folla e il pubblico dei positivisti portano al tempo stesso le stigmate dell'atavismo e della barbarie ma anche alcuni segni evidenti della modernità. Certo, la stampa e il giornalismo hanno lo straordinario potere di suggestionare, plasmare, guidare il pubblico verso "oggetti d'odio" ma anche di farlo ritornare sui suoi passi, come dimostra l'eclatante e drammatico *affaire* Dreyfus (Lacchè).

La libertà di stampa è – per riprendere Constant – la grande libertà dei moderni. L'opinione pubblica non ne può prescindere anche se il liberalismo, pur con qualche eccezione, ne teme l'uso "volgare", non "illuminato". Il paradosso genetico tarderà a morire: più si afferma la libertà di opinione e di stampa, più si fanno norme per contenere e punire gli "abusi". Libertà più "censitaria" che naturale (Villaverde), traduce bene l'idea "qualitativa" dell'opinione pubblica (Sarasola) che attraversa tutto l'Ottocento. Senza dubbio la lettura ottocentesca dello statuto ambiguo dell'opinione (se irrigimentata condannerà al fallimento ogni forma di «governo dei moderni»; se lasciata completamente libera di esprimersi potrà alimentare pregiudizi, imporre abusi e uno sterile conformismo, ovvero ostacolare il governo nella salvaguardia stessa delle libertà) può fornire utili indicazioni.

Nell'analisi dei giuristi anglosassoni l'opinione viene ampiamente indagata nei suoi processi di formazione. Il fatto non meraviglia essendo la società civile il punto di osservazione principale per intercettare e interpretare il senso delle trasformazioni sociali e politiche (Torre). L'attività e la pas-

sività delle classi sociali sono categorie utilizzate per capire la logica delle reciproche influenze (Bryce). Anche un autore come Dicey si interroga sulla complessità di un fenomeno caratterizzato da orientamenti dominanti ma anche da forti controcorrenti (Laquièze). L'eminente giurista vittoriano individua i tre stadi evolutivi dello sviluppo giuridico e istituzionale dell'ultimo secolo di storia del proprio paese individuando – secondo la tradizionale distinzione – le relazioni tra il Parlamento e l'opinione pubblica, mostrandone però al tempo stesso le complesse intersezioni (Torre).

Con grande evidenza emerge – su scala più ampia – una lettura otto-novecentesca che riconduce il fenomeno a una logica tipicamente elitaria. Questa prospettiva – scarsamente considerata dal modello habermasiano – consente di rendere più articolato il problema della perdita di senso del dibattito razionale nelle società destinate alla condizione democratica (nel significato tocquevilliano). «Perciò l'uomo di Stato – osserva Bluntschli – non deve dispregiare la pubblica opinione, quantunque non sempre l'approvi. Egli deve averle riguardo non per la sua verità ma per la sua forza. Egli deve adoperarsi d'illuminare la pubblica opinione quando gli è contraria per pregiudizî, e correggerla quando è erronea» (v. Lacchè). Non meraviglia allora che il "governo di gabinetto" appaia a taluni come un tentativo per mediare tra la spinta "democratica" della maggioranza e la conservazione dell'*individuale*, delle superiorità sociali, del principio di designazione-selezione nel determinare l'inevitabile prevalenza dei migliori e dei più capaci; o, ancora, che la forte presenza della monarchia costituzionale in termini di influenza sia invocata nel "governo dell'opinione" (Lacchè). L'elitismo resta comunque un filo rosso in grado di avvicinare, seppur in maniera problematica, esperienze diverse, dall'Inghilterra di Dicey alla Francia di Hauriou (Laquièze), dall'Italia di Mosca agli Stati Uniti d'America della politica giudiziaria in materia di *economic rights* (Raiteri).

«Il vero problema – osserva Minguzzi – è fissare i limiti del potere dell'opinione pubblica nel governo costituzionale» (Lacchè). Che si tratti di influenza o di forza politica, di potere politico o anche giuridico, l'opinione pubblica è divenuta parte costitutiva di questa forma di governo. Lo Stato costituzionale non può fare a meno dell'opinione pubblica (opportunamente regolata) perché a differenza dello Stato di diritto si basa non solo sull'imperativo della legge ma anche sul consenso continuo dei cittadini. La presenza dell'opinione pubblica (anche quando non appare) nel governo rappresentativo chiama in causa il funzionamento stesso del sistema: si pensi alle prerogative fondamentali, ovvero ai poteri di scioglimento della Camera eletta e di dimissione dei ministri; alla conseguente natura e forma del governo (chi è l'interprete dell'opinione?); alla disciplina e alla concezione di libertà e strumenti di articolazione della politica (libertà di stampa, di associazione, diritto di petizione, ruolo e forma dei "partiti" ecc.) che pur ritenuti coefficienti irrinunciabili, hanno però in concreto vita tutt'altro che facile.

Anche la "centralità" del Parlamento sconta un *décalage* tra apparato retorico ed effettività dell'istituto. Arena pubblica, luogo di legittimazione politico-costituzionale della classe dirigente, strumento di mediazioni, il Parlamento vive anch'esso l'ambivalenza e la complessità delle relazioni tra "opinione legale" e opinioni pubbliche. Il Parlamento è il luogo delle tribune e della parola declamata. È il teatro della pubblicità. Il Par-

lamento – come complesso architettonico – ha una doppia natura: non solo tribuna dell'oratoria politica ma anche dell'opinione pubblica. Più che ad una necessità della politica, la pubblicità parlamentare risponde all'esigenza di rafforzare una sfera pubblica nazionale ancora troppo fragile. La pubblicità è una grande fonte di educazione ma al tempo stesso di tutela. Far emergere – anche con un sistema originale ed efficace di stenografia – un'opinione pubblica "illuminata" è anche un modo per disciplinarla (Stronati).

La pubblicità dello spazio parlamentare è formalmente un dogma per i liberali ottocenteschi. Vari livelli di pubblicità convivono all'interno dell'aula, intrecciando il problema della presenza del pubblico con quello della rendicontazione e pubblicazione dei dibattiti e degl'atti. Nel corso dell'Ottocento si individua – come mostrerà in Gran Bretagna Bagehot (andando oltre Bentham e Mill) – l'*informing function* quale dovere del Parlamento non solo di discutere in pubblico le opinioni "legali" ma anche di darne positivamente conto alla società. La vicenda tedesca è al riguardo di grande significato. La perdita di pubblicità dei lavori parlamentari è percepita come un dato patologico denotante il processo di crisi del modello liberale di rappresentanza e per estensione dell'intero sistema parlamentare rimodulato dall'entrata in scena di soggetti "fazionari" ed "extra-giuridici" incapaci in quanto tali di rappresentare il popolo nel suo insieme (Manca). Questa ricostruzione – retrocedendo da Schmitt (1923) all'esperienza del *Reichstag* del 1871 – ha conosciuto un notevole risalto storiografico.

Viene però da chiedersi quanto questo problema – in sé di lungo periodo – sfugga ad una lettura meramente "patologica" se si assume come punto di partenza il seguente dilemma: pubblicità/trasparenza oppure efficienza/produttività del Parlamento? Retorica e simbolismo o anche concretezza e decisione? (Manca). Probabilmente la via da seguire è quella di una strettissima congiunzione: occorre muovere dalla genesi del fenomeno e domandarsi se questo nasca dall'esigenza della vita parlamentare (partitica) di ricercare anche momenti non pubblici di organizzazione dell'attività istituzionale del Parlamento per rafforzare la sua capacità di sintesi, di decisione, di effettività e di produttività dei lavori.

Guardando ai principali modelli, quello inglese prevalentemente "plenario", quello sezionario francese, la Germania sviluppa progressivamente una serie di soluzioni originali, dapprima nelle realtà costituzionali dei singoli Stati, poi nell'ambito del *Reichstag* imperiale. Nonostante la teorica prevalenza del modello "plenario", col sistema delle tre letture per esaminare i progetti di legge, furono anzitutto le *Fraktionen* e il *Seniorenkonvent* (una sorta di conferenza dei capigruppo parlamentari) ad acquisire un ruolo fondamentale (fissazione dell'ordine degl'interventi in aula, distribuzione degli uffici, composizione delle commissioni) pur non figurando nel regolamento del *Reichstag*. Questa configurazione, così come l'assetto complessivo dei lavori parlamentari, deve molto alla grande originalità del sistema politico-costituzionale imperiale: da un lato un diritto elettorale moderno e "democratico", dall'altro un sistema di governo monarchico-costituzionale di tipo essenzialmente dualistico. In Germania la precoce democratizzazione del diritto di voto ebbe un indubbio contraccolpo sul funzionamento dell'assemblea e sul ruolo, pur segnato da ricorrente instabilità, della *parlamentarische Fraktion* (Manca).

La pubblicità del processo (di quello celebre in particolare) si fonda parimenti su un effetto-teatro nel quale l'opinione pubblica gioca un ruolo primario. La celebrazione, la ritualizzazione sono elementi strutturali di cui il "giurista eloquente" – che impersonifica, nel suo *habitus*, una pluralità di ruoli – non può fare a meno. Si può osservare, come in uno specchio deformante, l'opinione pubblica nelle udienze in Corte d'Assise ma anche nella serie infinita di rappresentazioni e di messe in scena che accompagnano la vita dell'avvocato o del giudice. La celebrità attraversa i confini ambigui del vedere e dell'essere visti, così come il ritratto rimanda a una complessa sintassi visiva che amplifica oltremodo la presenza dell'autore-attore nell'opinione pubblica (Beneduce).

«Le opinioni umane non formano più che una specie di polvere intellettuale, che si agita in tutti i sensi senza potersi raccogliere e posare», notava allarmato Tocqueville più di un secolo e mezzo fa, annunciando un mondo nuovo di cui non poteva certo prevedere tutti gli sviluppi. L'aristocratico francese, "ossessionato" dal problema della modernità e dai suoi misteri, percepisce, forse come nessun altro, i significati più profondi e ambigui dell'opinione comune nello spazio politico inaugurato dalla società democratica. La "polvere intellettuale" di cui parla Tocqueville ci permette di ritornare al punto di partenza. Che cosa c'è all'origine delle opinioni, quali sono la loro causa e i loro movimenti, come sono possibili? L'autonomia e l'unitarietà (presunta) dell'opinione pubblica sono alle nostre spalle (Busino). Conoscere le opinioni significa – nella prevalente logica massmediologica – avvalersi di strumenti "quantitativi": l'aritmetica, l'inchiesta, il sondaggio ecc. (Sarasola). La critica teorica delle tecniche di sondaggio squarcia il velo dell'"oggettività": la funzione seminale del questionario è di "creare" l'opinione (Busino). Non può essere – in quanto tale – una mera operazione di accertamento. La critica di Habermas aveva sottolineato il ruolo della pubblicità commerciale e della propaganda a fini manipolativi (Scuccimarra). Dalla razionalità discorsiva ci si muoveva verso un linguaggio allusivo: dalla "sfera pubblica" alla "sfera pubblicitaria"?

La società della comunicazione di massa e le conseguenti forme organizzative della politica modificano i processi di formazione discorsiva dell'opinione pubblica. Questa è passata attraverso le ambivalenze del discorso e ha vissuto la progressiva marginalizzazione dei luoghi tradizionali della parola a vantaggio di mezzi più impersonali di comunicazione. La società del pluralismo informativo tuttavia non può prescindere dal pubblico come atteggiamento razionale e critico anzitutto con riguardo al corretto funzionamento e sviluppo delle forme del governo liberal-democratico.

James Bryce aveva preconizzato alla fine del XIX secolo un governo attivo dell'opinione (Laquièze). Ma è la natura stessa dei regimi rappresentativi (benché democratici) a porre il problema di questa effettività. Il fenomeno, visto in un'ottica di realismo elitista, ci farebbe dire che «L'opinione regna ma non governa» (Laquièze). L'ultimo Habermas è – almeno per certi tratti – meno pessimista rispetto all'originario *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Riconosce una possibile filiazione tra «mondo della vita» e società civile emergente. Accentua l'impianto pluralistico, riferendosi ad una molteplicità di contesti comunicativi: il pubblico è l'insieme dei *pubblici* funzionalmente

differenziati. Un certo grado di discussione critica appare possibile attraverso la rivitalizzazione del fenomeno cruciale dei movimenti sociali. Certo, il modello territoriale (Stato-nazione) che il filosofo tedesco privilegia – nell'età della costellazione postnazionale – non sembra del tutto adeguato a cogliere il problema della spazializzazione della politica (Scuccimarra).

Ha osservato Serge Moscovici che bisogna abbandonare i vecchi modelli di spiegazione della realtà e mostrarsi piu critici e piu audaci. Gli studi di opinione dovrebbero assumere nuove vie e ricordarsi che

> le opinioni, nel momento della loro emergenza e durante la loro emergenza, sono inseparabili dai significati che si attribuiscono alle cose, dai giudizi di valore che permettono di fissare delle finalità. Se è così le opinioni possono essere numerose e nessuna può pretendere ad una superiorità o a una supremazia quale che sia. In una situazione caratterizzata da un pluralismo assoluto, è forse arrivato il momento per rivisitare i concetti di maggioranza e minoranza, d'opinioni dominanti e d'opinioni devianti. Un tale cambiamento permetterà di porre su basi più solide anche gli studi sulle opinioni.
> [Busino]

Questo approccio può giovare – crediamo – anche ad una migliore comprensione del nodo originario, ovvero quello del rapporto tra la forma istituzionale del governo rappresentativo, le tradizioni del costituzionalismo e la funzione critica e di controllo dell'opinione pubblica al di là del circuito formale della sovranità politica.

Bibliografia

Benigno (Franco), *Specchi della Rivoluzione: revisionismi storiografici a confronto*, in «Storica», 1, 1995, pp. 7-54;

– *Specchi della Rivoluzione. Conflitto e identità politica nell'età moderna*, Roma, Donzelli, 1999;

Caricchio (Mario), *Rivoluzione inglese e sfera pubblica. Spunti per un'interpretazione*, in «Storica», 23, 2002, pp. 29-69;

Civile (Giuseppe), *Per una storia sociale dell'opinione pubblica: osservazioni a proposito della tarda età liberale*, in «Quaderni storici», 2, 2000, pp. 469-504;

Jaume (Lucien), *La liberté et la loi. Les origines philosophiques du libéralisme*, Paris, Fayard, 2000;

– *Problèmes du libéralisme. De Mme de Staël à Tocqueville*, in «Droits», 20, 2000, pp. 151-162;

Lacchè (Luigi), *"All'antica sua patria". Pellegrino Rossi e Simonde de Sismondi: relazioni intellettuali fra Ginevra e la Toscana*, in *Sismondi e la civiltà toscana*, Atti del Convegno internazionale di studi, Pescia, 13-15 aprile 2000, a cura di Francesca Sofia, Firenze, Olschki, 2001;

– *La garanzia della costituzione. Riflessioni sul caso francese* in *Parlamento e costituzione nei sistemi costituzionali europei ottocenteschi*, a cura di L. Lacchè e A.G. Manca, Bologna, Il Mulino, Berlin, Duncker & Humblot, 2003;

Landi (Sandro), *Il governo delle opinioni. Censura e formazione del consenso nella Toscana del Settecento*, Bologna, Il Mulino, 2000;

Martucci (Roberto), *Proprietari o contribuenti ? Diritti politici, elettorato attivo ed eleggibilità nel dibattito istituzionale francese da Necker a Mounier, ottobre 1788-settembre 1789*, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza*, Università degli studi di Macerata, n.s., *Storia del diritto e teoria politica*, II, 1989, Milano, Giuffrè, 1991, pp. 679-842.

[1] I rinvii tra parentesi senza altre specificazioni si riferiscono agl'autori dei singoli saggi raccolti in questo numero.

[2] Attraverso una lettura "esterna" e relativamente schematica del processo di istituzionalizzazione della sfera pubblica con "funzioni politiche" che muove dall'Inghilterra del tardo '600 per arrivare infine allo Stato di diritto borghese a forma parlamentare (di per sé già molto problematica). È evidente che lo straordinario sforzo di sintesi se giova alla visione d'insieme appare meno convincente per leggere le singole esperienze.

[3] Seguo qui i primi risultati di ricerca che Lucien Jaume ha esposto in un seminario maceratese (7-9 ottobre 2003) sul tema "La societé civile: contexte et enjeu d'une notion". Dello stesso autore vedi inoltre *La liberté et la loi*, 2000 e *Problèmes du libéralisme*, 2000.

Alla ricerca d'una teoria dell'opinione pubblica

GIOVANNI BUSINO

L'antinomia del sapere, o del pensiero razionale, coll'opinione[1], rimonta agli albori della filosofia e costituisce certamente il problema centrale del pensiero greco classico. Infatti, già nel *Della natura* di Parmenide di Elea si parla di due dottrine: la dottrina della verità per la quale solo l'Essere è reale e vero, e la dottrina dell'opinione che attribuisce una certa realtà anche al non-Essere. Ma mentre i fondamenti dell'opinione si trovano nell'opinione stessa, quelli della verità sono invece soprattutto dati dall'analisi logica dei concetti puri. In altri termini, l'antinomia ragione-opinione sta qui già ad indicare che l'opinione è contraddittoria perché non ha certezza assoluta, mentre la vera conoscenza contiene in sé le garanzie della propria validità/verità, cioè la qualità di corrispondere alla realtà o quella di essere conforme alle regole logiche del pensiero.

Tutte le conoscenze e tutte le credenze sprovviste di validità/verità sono dunque delle opinioni? Per Platone esse si trovano in una zona intermedia tra l'ignoranza e la conoscenza e ci sfuggono come le statue di Dedalo. Ma se si riesce ad afferrarle ed a legarle «con un ragionamento fondato sulla causalità» allora diventano conoscenze vere. Capita tuttavia a Platone, per esempio quando parla dei discorsi che l'anima fa a se stessa, di ridurre la scienza ad opinione e con ciò stesso d'abolire l'opposizione tra il sapere vero e il sapere non vero.

Questa confusione, o, se si vuole, questa indeterminazione, si ripercuote in tutte le posteriori tradizioni filosofiche. La tradizione trascendentale, pur nella varietà delle sue forme, mantiene la contrapposizione basilare tra conoscenza vera ed opinione, tra il pensiero razionale e l'opinione. Da Descartes e Leibniz sino a Kant vi si tenta, infatti, di definire le condizioni ultime della certezza, della conoscenza vera, dell'oggettività legittima. Lo stesso Kant oppone fortemente il *Wissen* al *Glauben* e connota quest'ultimo come conoscenza insufficientemente provata: «L'opinare è una credenza insufficiente, così soggettivamente come oggettivamente, a cui s'accompagna la

coscienza». Più tardi Hegel farà dell'opinione una sorta di referente, una sorta di cosa privata ed incomunicabile: «Un'opinione è una rappresentazione soggettiva, un pensiero casuale, un'immaginazione, che io mi formo in questa o quella maniera, e altri può avere in modo diverso: l'opinione è un pensiero mio, non già un pensiero in sé universale, che sia in sé e per sé».

La tradizione scettica, che dà un'interpretazione pragmatica del conoscere, andrà in una certa misura ad alimentare il positivismo, che, come si sa, contesta l'esistenza di giudizi sintetici a priori e fa della conoscenza un insieme di giudizi analitici regolanti al più l'uso del nostro linguaggio.

Gli sviluppi più recenti dell'epistemologia non escludono dalla scienza le opinioni purché siano all'origine di buone ipotesi o permettano d'elaborare valide costruzioni non-teoriche e persino le parti non formalizzate di certe costruzioni teoriche. In fondo, sia l'epistemologia generale sia le proliferanti epistemologie settoriali hanno abbandonato le condizioni del conoscere alla sociologia della conoscenza o alla filosofia, la quale ultima poi contesta che si possa fondare la verità sulla psicologia o sul relativismo antropologico. Se la verità dipendesse dalle strutture psicologiche e dalle attività dei soggetti, tutte le forme di conoscenza sarebbero allora vere e fondate.

Una tale controversia è probabilmente inestinguibile perché insolubile. Esistono condizioni necessarie e sufficienti della validità/verità, cioè d'un sapere indipendente dalle condizioni di tempo e di luogo? E l'opinione è da considerarsi sempre e comunque un sapere condizionato storicamente, socialmente e culturalmente?

L'idealismo trascendentale di Husserl è il tentativo più vigoroso operato nei nostri tempi per sottrarre il pensiero vero allo scetticismo e al relativismo, onde dotarlo di tutte le condizioni di certezza. Husserl ha voluto radicare la gnoseologia su un terreno stabile, sottratto alle peripezie del contingente, allo scopo di dotarla di meccanismi grazie ai quali il pensiero possa affermare categoricamente la propria validità e perciò fondare la propria autogiustificazione. Per evidenziare i contenuti di certezza del pensiero, Husserl recupera e rivaluta la distinzione tra verità e sapere attendibile, tra ragione ed opinione, tra giudizio personale poco stabile e poco intenso e certezza immutabile e permanente. Il che gli permette di mostrare la fallacia dello psicologismo, che confonde il significato dei giudizi cogli atti di giudizio, le deduzioni coi dati psicologici, e quindi fonda la logica su sequenze psicologiche particolari. La certezza deriva, invece, dalle strutture necessarie del mondo che sono costituite come correlati d'atti intenzionali della coscienza trascendentale.

Le pretese husserliane d'una logica pura sono state criticate duramente da Jean Piaget, il quale tuttavia non è riuscito ad eliminare tutte le perplessità insite nel suo strutturalismo genetico. Il costruttivismo piagetiano non arriva a garantire la certezza, e perciò deve contrapporre oggettività e realismo, deve assolutizzare condizionamenti biologici e sociali e situazioni particolari.

L'aporia è risolvibile all'interno del quadro di riferimento razionalista? La ricerca e la scoperta d'invarianti universali potrebbero fornire un apporto pertinente almeno per circoscrivere le difficoltà e le incertezze? Da taluni è stato osservato che si tratta di pretese illusorie e velleitarie. L'assoluto epistemologico è irraggiungibile e la certezza ultima è incommensurabile. Le teorie

anarchiche della conoscenza di Paul K.Feyerabend portano, da questo punta di vista, un duro colpo sia alla nozione di verità sia a quella d'approssimazione alla verità. Ne consegue che persino le nozioni d'oggettività e di progresso delle conoscenze non possono più essere tematizzate né effettivamente spiegate, ma solo presupposte. Verità e certezza come valori, come finalità? Impossibilità radicale di superare l'antinomia tra il sapere e l'opinione?

Una risposta interlocutoria può essere quella di Leszek Kolakowski, per il quale la cultura umana non potrà mai raggiungere una sintesi perfetta delle sue differenziate – e incompatibili – componenti. La sua stessa ricchezza appare anzi alimentata proprio da questa incompatibilità dei suoi ingredienti: è il conflitto dei valori, e non la sua armonia, a mantenere viva la nostra cultura, la nostra condizione d'esseri storicamente determinati.

Se le opinioni sono attendibili ma apoditticamente incontrollabili, neanche i limiti tra la certezza psicologica e la certezza oggettiva sono tracciabili. Ma allora è proprio vero che in questo vasto mondo, per parafrasare Robert Musil, non vi sono più di una decina d'uomini che pensino la stessa cosa d'un oggetto così semplice come l'acqua? Il passaggio dall'opinione individuale, personale, all'opinione interindividuale, pubblica, è avvenuto senza intoppi e senza asprezze. Opinione pubblica come condensazione e cristallizzazione d'opinioni individuali? Si possono ritrovare le tappe di questa elaborazione nelle dottrine socratico-platoniche, sofiste e ciniche, riprese da Aristotele, il quale, com'è noto, fa dell'opinione popolare una virtù politica. Secondo Erodoto e Tucidide la legittimità dell'autorità è garantita dall'opinione popolare, sostentamento e pericolo incombente ad un tempo, per Tito Livio e Cicerone, degli ordini costituiti. Con Virgilio l'opinione popolare diventa l'agente di trasmissione irresistibile delle notizie tra la gente; Machiavelli ne sottolinea la forza e la chiama la « pubblica voce e fama»; Hobbes e Temple fanno altrettanto e ne indicano le connessioni cogli atti di govemo e con l'autorità politica. Espressione della società civile o della collettività dei governati? Ancora non viene precisato. Ma ormai «l'opinione è come la regina del mondo », dirà icasticamente Blaise Pascal.

L'area sociale d'apparizione del termine "opinione pubblica" in quanto meccanismo regolatore dei sistemi politici, è quella stessa in cui prosperano i primi regimi borghesi. Qui si manifesta con coerenza e continuità l'opinione pubblica; qui essa è visibile e qui s'accorda cogli imperativi liberali: il cittadino s'esprime facendo astrazione dalla sua situazione e condizione di classe, mentre i governanti dispongono d'un margine di manovra considerevole rispetto ai governati, di cui però possono tollerare le opinioni. Non a caso John Locke ha posta accanto alla legge divina e alla legge politica, la legge dell'opinione, la *law of opinions*, categoria dello stesso rango delle prime due, ma la sola a poter determinare le virtu ed i vizi. L'opinione pubblica esiste perché esiste una sfera pubblica che si contrappone ad una sfera privata. Categoria borghese, essa è dunque imprescindibile dall'esistenza di dibattiti aperti, dal concetto di pubblicità, di ciò che è pubblico, visibile all'interno d'un determinato ambiente sociale. Se la pubblicità è afferente a ciò che è pubblico e rende pubblico ciò che non lo è, si capisce subito perché la nozione d'opinione pubblica emer-

ga come critica della politica dei governi assolutisti e come contestazione di qualsiasi forma di dominio non legittimato. L'ordine assoluto, che aveva bisogno del segreto dei gabinetti, trova nella categoria borghese dell'opinione pubblica un critico potenzialmente eversore. E questa categoria si consolida e si specifica più nettamente in concomitanza alla sviluppo della pubblicità e della propaganda.

In cosa consista la pubblicità, cosa sia l'opinione pubblica, sono cose difficilmente determinabili. Imprecisioni, confusioni ed indeterminazioni si ripetono e si perpetuano sin dai tempi di John Locke. II concetto d'opinione pubblica è utilizzato in tutti i settori delle scienze sociali e umane con denotazioni svariate e connotazioni estensive ed intensive disparate, periodicamente inventariate e criticate duramente. Specchietto per le allodole, sovente esso viene anche considerato l'ipostasi d'una attitudine psicologica contro cui s'è fatto valere che l'opinione pubblica non esiste, che si tratta d'una mistificazione per trarre in inganno circa il reale funzionamento dei sistemi di dominazione e per dare l'illusione d'una uguaglianza nell'espressione delle opinioni personali impossibile a realizzarsi in una struttura di classe. La verità è che non tutti possono avere un'opinione, che non tutte le opinioni possono equivalersi e che non può esistere un consenso sul modo di produzione dell'opinione. Vi sono opinioni di cui i governanti tengono conto perché organizzate, canalizzate, mobilitate, perché sostenute da personaggi autorevoli. Opinioni che costituiscono i parametri, forse non costrittivi, delle decisioni governative.

Opinioni individuali, riflessi d'apparati egemonici, emozioni, volontà, fatti da cui si deducono le opinioni, affermazioni veicolate dai mezzi di comunicazione di massa e d'informazione, comportamenti verbali? Una constatazione sembra fare l'unanimità: il fenomeno dell'opinione pubblica non è né unitario né autonomo, difficile da definire soprattutto a causa del fatto che «esso sta oggi a significare un insieme complesso di osservazioni, problemi pratici e riferimenti normativi». Non un oggetto puramente costruito, dunque, bensì un insieme di fenomeni la cui area sociale d'apparizione è nettamente fissabile, e rapportabile comunque alle istituzioni liberaldemocratiche. I montanari Arapesh, i cannibali Mundugumur, i lacustri Chambuli, i Samoani, studiati da Margaret Mead[2], testimoniano della primazia delle strutture istituzionali nell'elaborazione e nell'emergenza delle opinioni, e mostrano in vitro il modo di produzione di giudizi affini su cose ed oggetti, come una pluralità d'individui prenda coscienza di questa affinità, e attraverso quali vie possa poi esteriorizzarla. Tant'è che molti studiosi sostengono che l'opinione pubblica è prodotta da individui non appartenenti alla classe dirigente ma per i quali gli affari pubblici non sono né estranei né indifferenti, e che ciò avviene solo nei regimi parlamentari ed a suffragio individuale. Proprio perciò l'opinione pubblica, in questi regimi, sarebbe «un arbitro, un giudice... Il tribunale della coscienza di una Nazione». Lo studio dell'opinione pubblica nasce prima per captare le movenze di questi giudizi le cui pluralità si compongono in correnti, e poi per predire i risultati elettorali.

Lo studio dell'opinione pubblica è praticato negli Stati Uniti sin dal 1824 per predire i risultati delle elezioni presidenziali e si generalizzerà impetuosamente dopo la rielezione di Roosevelt, il 3 novembre 1936,

annunziata anticipatamente da George Gallup, Elmo Roper e Archibald Crossley. A partire da quest'epoca i sondaggi d'opinione pubblica avranno una specificità che gli studi di mercato, ai quali metodologicamente s'apparentano e dai quali storicamente discendono, non le avevano precedentemente consentito[3].

La correlazione opinione pubblica-istituzioni rappresentative non deve però far ridurre la prima alla volontà popolare qual è espressa attraverso i meccanismi elettorali. L'opinione pubblica giudica, opina, stima; la volontà popolare decide, sceglie, investe di pieni poteri, delega. La prima accoppia senza contarle sensibilità e propensioni, la seconda invece addiziona volontà e scelte. L'opinione pubblica è versatile, volubile, cangiante, mobilitabile in qualsiasi momento a proposito di questioni a pretese generali. La volontà popolare è di solito immutabile, poco sensibile ai cambiamenti repentini, gli occhi fissi su problemi precisi e su situazioni concrete. L'opinione pubblica è sentita, talvolta stimata o soppesata, mentre la volontà popolare è contata. Il sondaggio d'opinione, le inchieste d'opinioni rivelano approssimativamente l'ampiezza e la consistenza dell'opinione pubblica. Essi formattano la maniera secondo cui l'opinione sarà enunciata, incitano le persone interrogate a sintetizzare il loro punto di vista, a formularlo in conformità alle esigenze del dibattito politico. Attraverso questi processi di traduzione e di trasformazione, di denominazione e d'enunciazione, grazie ad un lavoro di rappresentazione, le opinioni individuali diventano opinioni pubbliche. Le tecniche elettorali fissano i limiti tra la maggioranza e la minoranza della volontà popolare e non si confondono coi meccanismi d'assimilazione e d'accomodamento propri ai processi di formattazione dell'opinione pubblica.

Non ad ambedue s'applicano il paradosso e l'effetto di Condorcet. Il primo indica che, nel caso di due opzioni fra cui scegliere, può avvenire che quella scelta a maggioranza non collimi colle preferenze manifestate dagli elettori. Il secondo rivela casi in cui, anche dopo aver analizzato tutte le preferenze individuali espresse, non sarà possibile esprimere la preferenza sociale, dire in altri termini qual è la volontà generale. Come eliminare il paradosso e neutralizzare l'effetto di Condorcet?

Kenneth Arrow, com'è noto, ha dimostrato che esiste una regola, la funzione di scelta sociale, la quale permette di passare dalle preferenze individuali alla determinazione della volontà generale, dai voleri individuali alle scelte sociali. Questa regola suscettibile di garantire la possibilità di determinare le scelte collettive, cioè la volontà generale, esige necessariamente: (1) che la funzione di scelta sociale non sia imposta anticipatamente, quali che siano le scelte individuali; (2) che non si segua la scelta d'uno solo misconoscendo le scelte degli altri; (3) che, se esiste già una scelta sociale, questa conservi sempre il proprio rango, oppure ottenga un rango più elevato se uno almeno degli elettori abbia fatto salire questa opzione nell'ordine delle sue preferenze; (4) che tutti gli elettori possano esprimersi su tutte le opzioni in gioco e che la condizione d'indipendenza rispetto all'esterno sia rispettata; (5) che tutte le preferenze degli elettori tra tutte le opzioni in gioco siano ammissibili.

In altri termini, Arrow dimostra che se s'interdice l'adozione di regole non-logiche per ottenere la preferenza sociale, quest'ultima è assolutamente indeterminabi-

le. Non esiste un mezzo assoluto per definire la volontà generale. Le tecniche elettorali sono palliativi, espedienti, risposte provvisorie a problemi insolubili. Senonché in quest'ambito esse permettono ciò che altrimenti sarebbe irrealizzabile: la scelta d'un candidato, d'un programma, d'una opzione. E vi riescono dividendo gli attori in due gruppi. Il gruppo numericamente maggioritario prevale ed impone le proprie volontà al gruppo minoritario. Quest'ultimo può successivamente diventare, a sua volta, maggioritario e far prevalere così la propria volontà su tutti gli altri. Ora l'applicazione di questa regola comporta un accordo, un consenso sui meccanismi di funzionamento della regola stessa, sui limiti e sulle costruzioni che essa esige. Il consenso sulla regola di produzione delle preferenze e delle scelte rende queste effettuabili e fungibili nel caso della volontà generale. Invece nel caso dell'opinione pubblica nessun consenso preliminare è indispensabile, la regola di Arrow non vi si applica. Perciò i sondaggi e le inchieste d'opinione pubblica non potranno mai sostituire le consultazioni elettorali. Danno indicazioni approssimative tra due consultazioni elettorali e producono effetti perversi (eliminano i corpi intermedi, marginalizzano gli intermediari tradizionali, fragilizzano differenti forme d'autorità e d'intermediazione).

Un'elezione determina un accordo implicito o esplicito, attivo o passivo, durevole o passeggero, generale o particolare su principî, valori, norme, ma soprattutto su certi obbiettivi della comunità e sui mezzi più appropriati per realizzarli. Senonché, data la varietà dei fenomeni rispetto ai quali può richiedersi e ottenersi consenso e soprattutto le graduazioni infinite nell'espressione del consenso stesso, sembra evidente che non si potrà mai avere un consenso generale. Proprio per sopperire a questa carenza fondamentale sono stati messi a punto i sondaggi d'opinione. Essi permettono, infatti, di fornire delle indicazioni, degli orientamenti, per conoscere variazioni e mutamenti nell'adesione d'un gruppo o di parecchi gruppi alle norme ed ai valori vigenti, per avvertire la vicinanza o la lontananza di questi stessi gruppi dalle interpretazioni che le *élites* e le categorie dirigenti in generale dànno delle norme e dei valori. Proprio per questo si può sondare l'opinione pubblica su qualsiasi cosa, sull'obiezione di coscienza e sulla riorganizzazione della Corte suprema americana e su questioni ancora più complesse di cui R.J. Simon ha fatto la cronistoria in *Public Opinion in America, 1936-1970*, uscito nel 1974, e Loïc Blondiaux la storia in *La fabrique de l'opinion. Une histoire sociale des sondages*, pubblicato nel 1998 (Paris, Le Seuil).

S'è detto che l'esistenza d'un consenso generale è inconcepibile, anche nelle società totalitarie, e che persino l'esistenza di valori largamente condivisi è oggi sempre più inverosimile[4]. S'è detto anche però che un minimo di consenso è indispensabile almeno per contenere o ridurre il ricorso alla violenza come unico mezzo per risolvere le controversie e gli scontri. Cio è possibile grazie al potere e all'esercizio della costrizione. Il potere non è una cosa, è essenzialmente un rapporto di forze da cui un soggetto ricava più di quanto l'altro passa ottenere, un rapporto squilibrato. Un soggetto ne beneficia di più, ma l'altro non ne è totalmente sprovvisto. Il controllo dei margini di libertà di cui tutti i soggetti impegnati in una relazione sociale sono più o meno dotati, risulta dunque un

fatto più che rilevante per la realizzazione di strategie egemoniche. Col potere, coll'esercizio della costrizione è possibile catturare il consenso?

L'esercizio sistematico del potere per catturare il consenso è alla lunga impraticabile. Ma esiste un punto a partire dal quale l'esercizio della costrizione deve essere praticato per evitare la scomparsa della forma minimale di consenso senza la quale la determinazione stessa della volontà generale riesce impossibile? Se esiste, dove si situa questo punto? Un fatto sembra certo, in qualsiasi società tutti i membri non condividono gli stessi fini sulla maniera di vivere insieme. Nelle società tardocapitaliste, poi, non vi sono punti-fini, se non quello (peraltro non sempre rispettato) di permettere a tutti i fini d'esprimersi e nella misura del possibile di realizzarsi. Queste società vorrebbero, in fondo, costituirsi continuamente e perpetuamente attraverso il confronto di progetti divergenti. Cosicché il punto critico insormontabile è quello che metterebbe in pericolo di morte le regole di funzionamento per la produzione di tutti gli altri consensi.

Certi sociologi sostengono che questo consenso minimale è ottenuto colla minaccia e colla forza, in dispregio alle volontà individuali. Certo, questo consenso è una regola sociale, miscuglio di coercizione e d'accordo, d'imposizione e di legittimità, accordo di volontà implicante una costrizione. Altri aggiungono che più una società è stabile, più risulta difficile distinguere ciò che è imposto da ciò che è liberamente accettato. La socializzazione cancella le differenze e fa interiorizzare gli obblighi. Per cui nessuno è al riparo delle manipolazioni. Parlare di volontà popolare, d'opinione pubblica ignorando che esse dipendono dalla socializzazione, che sono funzioni dei progetti d'egemonia d'una classe, d'un ceto o d'un gruppo di potere, significa dissimulare i veri problemi. Anziché parlare d'opinione pubblica, bisognerebbe allora stabilire perché la parte personale nella sua costituzione è tanto infima; bisognerebbe allora soppesare il ruolo rispettivo dei fattori personali e dei fattori esterni che s'impongono attraverso l'ambiente sociale; bisognerebbe rivelare i meccanismi che impongono l'interiorizzazione dell'*habitus*, come questo permetta d'assumere i diversi ruoli e di vivere all'interno d'uno status sociale[5].

Questioni, in verità, importanti, ma non è certo che il loro chiarimento preliminare risolverebbe la complessa problematica inerente all'opinione pubblica. Che sia spontanea o provocata, emergente nei gruppi primari o secondari, discendente da strutture personali profonde, dall'affettività, dalla specificità dell'universo vissuto, dai processi di razionalizzazione; che sia alogica, non cosciente, pseudorazionale, verbale e via di seguito – resta sempre senza risposta la domanda: cosa c'è all'origine delle opinioni, quali sono la loro causa e i loro moventi, come sono possibili? S'è parlato di attitudini, cioè di predisposizioni generali, causa e condizione dei nostri giudizi e dell'assunzione e svolgimento dei nostri comportamenti. La psicanalisi, ma anche gli studi sulle motivazioni in generale, indicano appunto che le opinioni sono l'espressione di attitudini dissimulate.

Le scale di Thurstone, di Lickert, di Bogardus e d'altri, nonché l'analisi gerarchica e l'analisi della struttura latente, tentano, sulla base di dati raccolti con vari test, di scoprire l'esistenza delle attitudini, cioè d'una predisposizione generale che sareb-

be tra l'innato e l'acquisito, tra il cosciente e l'inconsciente, tra l'individuo e la società, e che permetterebbe di definire il contenuto dell'opinione, il grado d'adesione ch'essa suscita, e le risposte ch'essa è capace di stimolare e determinare.

Disgraziatamente i risultati cui tutte queste analisi sono approdate restano poco convincenti (teorie dell'apprendimento), ambigue ed imprecise (teorie della personalità), difficilmente chiaribili (teorie sulla consistenza e sull'equilibrio, sui significati emotivi e sulla dissonanza cognitiva). Va detto che, allo stato attuale delle conoscenze, ben poco si sa di solido e stabile sulla natura delle attitudini e soprattutto sul perché e sul come l'attitudine sarebbe causa o condizione della produzione dell'opinione. Variabile latente osservabile indirettamente attraverso i comportamenti verbali, o identificabile con il comportamento verbale stesso? Le risposte sono numerose e contraddittorie e si sgranano da Sigmund Freud e Vilfredo Pareto a Jean Piaget e Noam Chomsky. Ciò nonostante, s'è tentato di descrivere e di misurare le opinioni, di studiarle nella loro fase di formazione-percezione, nella fase di conoscenza, nella fase d'organizzazione e nella fase d'estrinsecazione, con tutti gli abusi e le incongruenze cui purtroppo questi studi hanno dato e danno luogo. Per lo studio delle opinioni, i principali strumenti utilizzati sono le inchieste d'opinione ed i sondaggi d'opinione.

Mentre i sondaggi s'applicano anche in settori diversi dallo studio delle opinioni e persino al di là degli ambiti coperti dalle scienze sociali, le inchieste d'opinione vertono esclusivamente sui fatti d'opinione. Col sondaggio si stima la proporzione d'una popolazione dotata d'un certo carattere e si misura poi questa proporzione su una parte soltanto di tale popolazione chiamata campione, mentre coll'inchiesta si può anche prescindere dalle questioni di stima e di misura. Benché il sondaggio e l'inchiesta si confondano e si compenetrino reciprocamente sempre di più, è opportuno tuttavia tenerli distinti.

Viene chiamata inchiesta d'opinione l'insieme delle tecniche che permettono d'interrogare, per iscritto od oralmente, con colloqui semidiretti o con questionari standardizzati, o altrimenti ancora, una o più persone sull'argomento oggetto dell'inchiesta. Quando gli interrogatori sono effettuati secondo un piano preciso, mutuato peraltro dagli studi di mercato, si parla allora correntemente di sondaggi d'opinione.

Una constatazione va immediatamente fatta: la raccolta delle opinioni è resa possibile dalle tecniche utilizzate, queste ne condizionano quindi la nascita e l'espressione. C'è, dunque, sempre qualcuno che decide su che cosa bisogna interrogare l'opinione pubblica, su chi interrogare e su come interrogare. E questa decisione è sempre presa in funzione d'una questione pratico-politica da risolvere o da meglio conoscere. Siccome non è sempre utile conoscere l'opinione della gente alla spicciolata, col sondaggio d'opinione si cerca d'afferrare le opinioni individuali quali si transustanziano nelle interazioni d'un gruppo. Poiché risulterebbe difficile e costoso interrogare tutti i membri d'un gruppo preso in esame, bisogna limitarsi ad una parte soltanto di essi. Una parte però che deve riprodurre proporzionalmente il gruppo globale. La tecnica consiste nel formare un universo in riduzione, il campione, il quale, nei limiti dei margini d'errore

determinati, permetta di dedurre dall'opinione d'un numero limitato di gente, l'opinione dell'aggregato più vasto, cioè del gruppo reale. Com'è possibile dedurre con più o meno rigore l'opinione d'un universo reale da un suo campione limitato, seppure statisticamente elaborato?

L'opinione di duemila persone può rappresentare l'opinione di trenta milioni d'elettori, per esempio?

La teoria matematica dei sondaggi risponde così a questa domanda: se i duemila elettori interrogati sono stati scelti bene, è possibile stimare la probabilità che la loro opinione sia vicina a quella che sarebbe stata espressa se tutti gli elettori fossero stati interrogati nello stesso periodo di tempo in cui il sondaggio è stato operato. Occorre quindi scegliere il campione in maniera da rendere minima (non nulla, cioè uguale a zero) la probabilità d'uno scarto stimato sul campione e l'effettivo valore sconosciuto dell'universo reale.

Si consideri l'esempio usuale. Posta una domanda alla quale gli interrogati possono rispondere o con un sì o con un no, si supponga che *p* per cento degli interrogati risponda sì e *q* per cento no. Si cominci coll'interrogare la persona *A*. Essa risponderà o con un sì o con un no; la probabilità d'avere *p* per cento e *q* per cento sarà un numero compreso tra 0 e 1, cioè $0 < \text{Prob} < 1$. L'evento impossibile avrà la probabilità 0, mentre l'evento certo la probabilità 1. Se poi s'interroga una seconda persona *B*, si avrà una situazione uguale a quella di *A*. Totalizzando i risultati di *A* e di *B*, si avranno due risultati: due sì, o due no, o un sì e un no. È possibile continuare con *C*, *D*, *E*, ..., *Z*. Siccome le probabilità di risposta sono *p* per cento per sì e *q* per cento per no, si possono calcolare le probabilità d'avere due, tre, quattro,..., *n* sì, due, tre, quattro, ..., *n* no, ecc. Per calcolare la probabilità d'ottenere le diverse risposte, si utilizza la formula data dalla legge binomiale ($q = 1 - p$; $S = X_1 + X_2 + X_3 + \ldots + X_n$; $k \rightarrow b\,(k, n, p)$).

Tutte le risposte hanno un grado di probabilità. Nessuna ne resta esclusa. Senonché questi eventi hanno un debole grado di accadimento. Invece, più le risposte sono vicine alla proporzione reale *p* per cento, più la loro probabilità è grande. Se queste risposte vengono collocate su un piano, esse formano una sorta di curva simile a una campana. Più il numero di risposte è grande, più la curva costituita da queste risposte s'avvicina a quella ben nota di Gauss. La curva teorica di Gauss permette d'economizzare i lunghissimi calcoli di probabilità. In che modo? La curva di Gauss ha il vantaggio di poter essere definita da un solo parametro, il parametro *S*, in altri termini dalla scarto quadratico medio. Più *S* è piccolo, più la curva è appuntita, più il sondaggio è prossimo all'universo reale. L'ideale sarebbe che *S* fosse piccolissimo, ma la precisione della sua stima è proporzionale alla radice quadrata dell'effettivo osservato. Per diminuire della metà l'incertezza della stima, bisogna quadruplicare l'effettivo costituente il campione. Il che significa che c'è un rapporto tra *S* e la precisione del sondaggio. Quale? S'immagini che in un sondaggio in cui i sì rappresentino il 60 per cento, *S* sia 1 per cento. In questo caso esistono due probabilità su tre che la percentuale vera si trovi tra 59 e 61 per cento; 95 probabilità su 100 che sia compresa tra 58 e 62 per cento e 99 probabilità su 100 che si trovi tra 57 e 63 per cento. Nel caso in cui i sì rappresentassero il 51 per cento e il valore di *S* restasse sempre 1 per cento, si avrebbero due probabilità su tre che il risultato si situi tra 50

e 52 per cento; 95 probabilità su 100 che sia tra 49 e 53 per cento; e 99 probabilità su 100 che si trovi tra 48 e 54 per cento. Nel caso del sondaggio con 60 per cento di sì, i dubbi circa l'esito della consultazione sono vani. Nel secondo, invece, restano più che consistenti. Ora, per ottenere un risultato più probante, bisogna diminuire il valore di *S*. Nella prospettiva del sondaggio con 51 per cento di sì, se *S* venisse diminuito da 1 a 0,5 per cento, si avrebbero due probabilità su tre che il risultato si situi tra 50,5 e 51,5 per cento rispetto al 50 e 52 per cento precedenti; 95 probabilità su 100 che si situi tra 50 e 52 per cento rispetto al 49 e 53 per cento precedenti; 99 probabilità su 100 che si situi tra 47 e 53 per cento rispetto al 48 e 54 per cento precedenti. La sola maniera per diminuire il valore di *S* consiste nell'aumentare il numero delle persone componenti il campione. Tanto più il campione sarà grande tanto più *S* sarà piccolo. Per ridurre *S* dello 0,5 per cento bisogna moltiplicare per quattro il numero dei soggetti da interrogare, dato che lo stesso *S* è proporzionale alla radice quadrata del campione. Per un campione di 10 000 persone l'errore è di ± 1 per cento; di 2600 persone di ± 2 per cento; di 2500 persone di ±2,5 per cento; di 400 persone di ±5 per cento; per un campione di 100 persone con *S* a 5 per cento, non si avranno che 95 probabilità su 100 che i risultati siano prossimi alla realtà a ±10 per cento.

Se tuttavia la riduzione di *S* può aversi solo accrescendo il campione, tale accrescimento è praticamente irrealizzabile dati i costi economici che esso comporta. Si pensi che per ottenere un valore di *S* corrispondente a 1 per cento bisognerebbe interrogare 2 500 persone; per portare lo stesso *S* a 0,5 per cento bisognerebbe invece interrogarne 10000. Né si può aggirare questa difficoltà confrontando sondaggi simili, sincronici e consecutivi, condotti seconda condizioni tecniche assolutamente identiche, giacché si trova sempre un errore sulla differenza tra i due risultati che è di 1,4 (radice quadrata di 2) volte l'errore su ognuno dei sondaggi, e giacché non si sa ben misurare la variabilità delle opinioni che ognuno dei sondaggi ineluttabilmente registra in proprio.

La prima osservazione che si può fare è questa: anche quando il sondaggio s'effettua in condizioni tecniche precisissime, i suoi risultati presentano uno scarto rispetto ai limiti fissati dal modello teorico. Nelle scienze sociali, il calcolo dei limiti di questo scarto è molto problematico, per non dire difficilmente operabile. La seconda osservazione è questa: nelle scienze sociali la teoria che si trova alla base del sondaggio, e che ne fissa la legittimità, è una teoria mutilata o stravolta. Si prendano le regole sulla formazione del campione, tanto essenziali alla teoria dei sondaggi. Queste esigono che le persone costituenti il campione debbano essere scelte in maniera assolutamente aleatoria. Nei sondaggi praticati nelle scienze sociali, tale condizione non è mai rispettata. I sondaggi qui più praticati sono i sondaggi empirici, i quali sono totalmente sprovvisti di validità teorica. Perché? Perché essi non sono costituiti in maniera stocastica, ma a seconda d'una scelta ragionata. I sondaggi per quota appartengono a questa specie. Essi partono dall'ipotesi che le variabili di controllo siano distribuite statisticamente come le variabili da studiare. In altri termini, essi postulano l'esistenza d'una stretta correlazione tra le variabili di controllo (età, sesso, categorie socio-professionali,

abitato, regione, ecc.) ed il tipo di risposta data. Una tale ipotesi è praticamente incontrollabile, e perciò risulta impossibile valutare la variabilità della stima. In altri termini, in un caso simile la teoria è esautorata di tutte le sue funzioni. La situazione pratico-politica rende impossibile, nella maggior parte delle situazioni, procedere ad una determinazione strettamente aleatoria, casuale del campione. Il palliativo di simulare la scelta casuale, artificio mediante il quale i ricercatori si creano l'illusione di restare nell'ambito della teoria che consente l'elaborazione del sondaggio aleatorio, è inadeguato. La simulazione della scelta aleatoria non fa uscire dall'ambito del sondaggio empirico, anzi è una maniera macchinosa per restarvi. Teoricamente, infatti, non è possibile simulare una scelta casuale. Le tecniche di correzione, di raddrizzamento non sanano le difficoltà.

I sondaggi psicosociologici sono tutti dei sondaggi empirici, sprovvisti d'armatura teorica. Del resto l'osservazione della pratica di questi sondaggi ne fornisce una riprova. Il campione rappresentativo è una riduzione ragionata dell'universo reale, riduzione ragionata fatta talvolta secondo regole matematiche che dovrebbero ridurre i rischi d'errore, ma che invece li cumulano e li dissimulano. Inoltre, il criterio della rappresentatività esige che si possano verificare le informazioni ottenute e che altri ricercatori possano controllarle. Quando il campione è retto dalla teoria aleatoria, il controllo è fattibile. Nel caso dei sondaggi sociali, ciò non si può mai verificare. Impossibile sostituire un elemento nella struttura del campione, difficile procedere a permutazioni e ad interscambi, senza modificare i rapporti tra le parti e l'insieme. La standardizzazione del questionario è lungi dal risolvere la specificità e unicità di questa complessa problematica. La ragione è banale. Anche il questionario è sprovvisto d'una teoria. I tentativi di elaborarne una non sono andati al di là della formulazione d'una serie di consigli pratici: evitare le oscurità semantiche, le complessità sintattiche, la polisemia del vocabolario, l'ambiguità e la complessità delle domande; non fare domande al di fuori d'un quadro di riferimento noto all'intervistato; non ricorrere ai paragoni, ecc. Praticamente inesistenti i dubbi sul fatto se il questionario sia niente altro che una tecnica di costruzione dell'opinione e su cosa esso costruisce. Non si sa, per esempio, se le opinioni messe in luce siano niente altro che "una" reazione possibile al questionario, risposte alle domande poste. Si ignora se le opinioni esisterebbero nel caso che l'intervistatore e/o il questionario non le facessero nascere. Nel migliore dei casi, il questionario suscita l'opinione ponendo delle domande che in quel momento l'intervistato non si poneva, dato che la sua situazione personale non lo esigeva.

In altre parole, il questionario dà come esistente l'opinione alla stato grezzo, ne presuppone l'esistenza, impone una definizione della situazione all'interno della quale il soggetto deve situarsi. Introduce, in ogni modo, surrettiziamente, dei presupposti quanto all'esistenza dell'opinione su certi termini e su certe prospettive. In più, presuppone un grado d'intensità dell'opinione, comunque e dovunque. Ora, l'osservazione clinica e la pratica delle biografie storiche mostrano che le modalità d'espressione e di reazione variano non solo da una classe sociale all'altra, da una classe d'età all'altra, da una categoria socioprofessionale ad un'altra, ma anche da un individuo all'altro. Per certi soggetti le opinioni sono

nette e ben affermate, per altri incerte e vacillanti, caute e prudenti. Per altri soggetti riesce impossibile afferrare il senso d'una formulazione o riconoscersi nella risposta trascritta che enuncia tuttavia la loro opinione. Per molti l'espressione di un'opinione non ha valore se estratta dal contesto o liberata dalle modalità della sua produzione. Correnti sono le reazioni: «Se la domanda mi fosse stata posta altrimenti, avrei potuto rispondere...»; «In quella situazione m'è capitato di dire, ma in una situazione normale avrei aggiunto...»; «Ho risposto così, ma non credo in questi sondaggi...». Un'antropologia delle situazioni d'amministrazione del questionario mostrerebbe forse qual è la parte di responsabilità del questionario stesso nella costruzione delle opinioni. Un fatto per il momento sembra ben certo: cumulando certe possibilità si contribuisce a dotarle di probabilità d'esistenza; lasciando, al contrario, un membro dell'alternativa inespresso o semplicemente implicito, si neutralizzano le possibilità che esso potrebbe eventualmente rappresentare; non distinguendo l'opinione dall'informazione, postulando dunque che tutti sappiano perché già informati, si trasforma il fumo in arrosto.

Il limite invalicabile che caratterizza il questionario è dato e fissato da un elemento insopprimibile: chi fa le domande è alla stesso tempo chi decide quali sono le domande pertinenti ed a cosa esse debbano servire. Siccome poi le domande debbono adeguarsi all'oggetto e alla situazione dell'intervista, il ricercatore parte da un modello di riferimento che è il comportamento d'un individuo per così dire mutilato, se non reificato. Si tratta d'un individuo isolato in un dominio, in un settore, orientato verso un solo atto, preoccupato d'esprimere una opinione su una questione che potrebbe essere per lui inattuale, irreale o semplicemente astratta. Il modello di riferimento del ricercatore è un individuo astratto (l'operaio, lo studente, il poliziotto, il terrorista), avulso dalle sue relazioni sociali, sottratto ai suoi desideri, alle sue influenze, alle sue costrizioni, ai suoi controlli, in breve alla sua vita quotidiana fatta sovente di piccole cose e raramente (o di tanto in tanto) delle cose che interessano i ricercatori, i sindacati, i partiti, la Chiesa, gli intellettuali o i governanti. Le interviste per un sondaggio non prendono mai in considerazione la particolarità della vita quotidiana degli intervistati: i dati raccolti fanno sempre astrazione dai contenuti della quotidianità e dalle modalità che li fanno nascere e che sovente non arrivano a trovare espressioni adeguate. La costruzione del questionario (preparazione, somministrazione, analisi dei risultati) è, insomma, nella situazione attuale, uno dei problemi più preoccupanti per uno studio veramente critico dell'opinione pubblica.

Un esempio chiarificherà meglio di qualsiasi discorso teorico l'intera problematica. È il celeberrimo sondaggio d'opinione sull'opportunità per gli Stati Uniti d'America d'entrare in guerra, effettuato prima del 7 dicembre 1941. Tre inchieste sullo stesso tema, effettuate in tempi diversi, con domande formulate differentemente, arrivano a conclusioni divergenti in maniera molto netta. Le risposte sono funzioni del tipo di domanda posta, del momento in cui sono state poste, o di svariati fattori irriducibili a questo tipo d'approccio?

Quello che si può dire è che nel settembre 1941 il 17 per cento soltanto del campione rappresentativo della popolazione americana ha risposto con un sì alla doman-

da: «Volete che gli Stati Uniti d'America entrino adesso in guerra?». Invece, al 51 per cento che ha approvato l'immediata entrata in guerra, la domanda posta era formulata così: «Se Roosevelt e i nostri esperti militari dichiarassero che l'Inghilterra sarebbe battuta se noi non entrassimo in guerra, allora voi sareste per l'entrata in guerra, sì o no?». Nel terzo sondaggio, la stessa domanda era formulata altrimenti: «C'è gente che dice che la Germania dichiarerà la guerra agli Stati Uniti d'America se noi continuiamo ad aiutare gli Inglesi. Credete che valga la pena di correre un tale rischio e continuare così ad aiutare l'Inghilterra?». Il 76 per cento degli intervistati rispose affermativamente alla domanda, che gli analisti interpretarono, ovviamente, nel senso che l'opinione pubblica americana era, nella stragrande maggioranza, in favore della guerra a fianco dei paesi democratici.

È possibile spiegare la differenza di reazioni sulla base della diversa formulazione delle domande? Nella prima domanda si parla esplicitamente di scendere in guerra; nella seconda del rapporto tra la situazione inglese e l'azione americana; nella terza dell'impegno americano verso l'Inghilterra e si fa intravedere che questo impegno comporta un rischio di guerra. Si tratta di domande assolutamente incomparabili, con risposte fra le quali non esiste nessun termine comune. La percentuale in cui ogni risposta è espressa non ha alcun significato, dal momento che essa appartiene a un contesto generale che il rapporto percentuale vanifica senza residui. L'esempio qui citato mostra altresì che, come è stato già accennato sopra, la presentazione d'una alternativa è un modo di costruire un'opinione, un'opinione per accrescere il consenso, progressivamente, per eliminazioni successive d'opinioni dissidenti. Le questioni successive presuppongono una unità indipendente dal discorso proposto dal questionario e suppongono che esista un'opinione e che questa sia anche costante nel tempo. Ora la variabilità dell'idoneità ad essere in situazione d'avere delle opinioni, e quindi a produrle, è considerevole. La si può ignorare? Infine, si dà per scontata una soluzione di non-continuità tra l'opinione e l'atto.

Senza affermare che le rotture in materia sono correnti, non bisogna però scartare l'ipotesi che il passaggio all'atto si differenzi poi da un gruppo sociale all'altro, da una situazione socio-storica a un'altra. Con ciò si pongono in dubbio i fondamenti stessi dell'analisi gerarchica che privilegia l'implicazione di tutte le pratiche ed estrapola da queste le opinioni e talvolta le opinioni dalle pratiche. Dubbio fondato. Non tutte le opinioni espresse hanno infatti lo stesso valore. E non hanno lo stesso valore per svariate ragioni: perché le domande non sempre possono essere formulate in maniera che tutti le capiscano univocamente; perché il questionario non arriva a tenere conto dell'elocuzione ineguale dell'interrogato, delle sue facoltà d'esprimersi, e d'esprimersi a richiesta; perché nessuna domanda è totalmente adiafora; perché raramente il soggetto comprende l'articolazione delle domande rispetto alla finalità dell'inchiesta, cosicché le risposte possono avere come referente una prospettiva diversa e quindi significanze apparentemente senza collegamento; perché l'influenza soggettiva e talvolta incosciente del ricercatore, è incancellabile; perché non si tiene sufficientemente conto del fatto che nessuna risposta è producibile al di fuori d'una situazione, che questa resta la struttura portante della risposta. Allorché

questa è percentualizzata, tale struttura portante è espulsa.

Parlare di opinioni facendo astrazione della funzione seminale del questionario, non è dunque corretto. Non c'è operazione, all'interno del questionario, che non riveli la sua partecipazione attiva al modo di produzione forzato dell'opinione. Ancora un esempio, per concludere su questo punto. Il questionario ha, in generale, due tipi di domande: le domande aperte e le domande chiuse. Alle domande chiuse si deve rispondere scegliendo la propria risposta tra le risposte fornite dal questionario. Alle domande aperte si risponde in funzione della propria facoltà d'esprimersi e di rendere conto di motivazioni, di esperienze, d'avvisi, ecc. Qual è la ragione che fa scegliere al ricercatore il tipo di domanda (aperta o chiusa)? L'osservazione della pratica sociologica mostra che si scelgono le domande chiuse quando si può agevolmente prevedere la gamma di risposte-reazioni possibili e le si vuole ripartire in una serie di percentuali. Queste risposte chiuse hanno altresì la preferenza dei ricercatori, perché non pongono nessun problema di trattamento. Sovente sono precodificate, si possono quindi contare senz'altro e sfruttare in conseguenza. L'illusione che i risultati quantitativi permettano delle constatazioni oggettive, scientifiche, gioca a questo proposito un brutto scherzo alla serietà del lavoro. Le domande aperte sono utilizzate quando si ha a che fare con temi non ancora ben circoscritti, quando ci s'immagina essere difficoltosa la distribuzione percentuale, quando il rango gerarchico delle opinioni è reputato sufficiente. L'apertura comporta, inevitabilmente, risposte qualitativamente diversissime. Che cosa permette di trattarle in maniera uniforme, come se fossero omogenee? Il sistema categoriale. S'elaborano delle categorie e s'infilano in queste categorie, a lume di naso, le risposte. Poi si codificano esattamente come le domande chiuse e si trattano per ottenerne dei dati quantitativi. L'accorgimento, in certi casi vero miracolo d'ingegnosità, permette di trasformare risposte qualitativamente differenti in elementi enumerabili e comparabili. Anche questo esempio mostra che si studiano le opinioni come se esistessero, e come se questa esistenza fosse indipendente dalle tecniche utilizzate per produrle.

Le stesse incongruenze epistemologiche si trovano nella fase successiva quando, in vista della quantificazione dei risultati, si formano dei gruppi e si fanno delle classificazioni. I manuali di tecniche d'inchiesta e di statistica sociale sono in materia inesauribili: prescrizioni sofisticate, consigli di prudenza, avvertenze si susseguono per dire che una ricerca concreta è sempre una cosa diversa da quella raccontata dai professori di metodologia. In pratica, cosa succede?

A ogni risposta si dà un valore numerico. Se la risposta ha due corni si dà al sì il valore 1, al no il valore -1 ed al rifiuto di rispondere s'attribuisce il valore 0. Quasi sempre le non-risposte sono accantonate e di tanto in tanto non sono nemmeno prese in considerazione per il calcolo delle percentuali, coi risultati sulla distribuzione che tutti possono immaginare. Quantificare significa semplificare? Si può rispondere con un esempio. Dato un campione di 3000 persone alle quali sono state rivolte 30 domande, si può costruire una tabella che avrà 3000 linee e 30 colonne (le variabili). Si avranno, in poche parole, 9000 numeri. Cosa ricavare da una tale selva di numeri, e come?

Nelle situazioni più correnti si calcola la percentuale per tutti i tipi di risposte. La soluzione è semplice, elegante e poco costosa. Sulle percentuali s'eserciteranno l'intelligenza e l'acutezza analitiche del commentatore, il quale potrà fare mille variazioni sul tema. I significati prodotti saranno ambigui, contraddittori, comunque relativi al sistema di valori del commentatore.

Se i mezzi disponibili lo consentono, il ricercatore potrà fare di più: incrociare, per esempio, due risposte, per rispondere a una nuova domanda, che potrebbe essere così formulata: come si risponde alla seconda domanda se si è risposto sì, o no, o non si è punto risposto alla prima? In questo caso, si avranno nove numeri, anziché sei. Essi diranno se tra la prima e la seconda domanda v'è un rapporto. Coll'insieme di questi dati sulle trenta domande, si possono formare 385 coppie. I risultati numerici ottenibili sono enormi. Si può affermare che sono anche più ricchi? Forse, ma l'interpretazione di questa caterva di numeri diventa difficoltosissima: impossibile cavare da un siffatto intrico un significato globale.

Al fine d'aggirare tale ostacolo, si sono messe a punto un'infinità di tecniche statistiche, tra le quali – nel settore dello studio delle opinioni – l'analisi tipologica, l'analisi fattoriale delle corrispondenze, l'analisi discriminante e l'analisi di segmentazione risultano le più praticate.

I metodi tipologici riducono progressivamente le famiglie costituite coll'aggregazione d'individui non troppo dissimili rispetto a certe caratteristiche. Essi classificano gli individui (o le risposte) in un certo numero di famiglie, di gruppi, di categorie, ecc. Ogni classe dev'essere abbastanza omogenea, o quanto meno il meno eterogenea possibile rispetto ad un'altra classe. Per fare delle classi, bisogna avere dei criteri di classificazione. Il più corrente è quello della distanza. Due individui rispondono in maniera assai simile a tutte le domande? Sono allora considerati vicini e quindi piazzati nella stessa classe. Ovviamente esistono infinite formule per calcolare la distanza, ma tutte mirano allo stesso scopo: ottenere una debole distanza intra-gruppo e una forte distanza inter-gruppi.

L'arbitrio delle classificazioni è palese. Si tenta di ridurlo per via di correzioni successive, mediante iterazioni continue, ma non si esce dalla superfetazione. La scelta iniziale, arbitraria, condiziona tutti gli svolgimenti susseguenti. È corrente il caso in cui scelte di partenza differenti dànno, utilizzando la stessa materia, risultati fortemente divaricanti.

Coll'analisi fattoriale si tenta di raggruppare le domande, insomma di trovare una rappresentazione d'insieme di risposte assai disperse. Coll'analisi fattoriale delle corrispondenze si calcola inoltre il grado di fedeltà della rappresentazione ottenuta. L'utilità pratica d'una tale procedura è evidente. A livello interpretativo essa facilita molto il compito del ricercatore. Ma essa funziona bene nel caso che gli oggetti studiati siano omogenei. Il che capita raramente. Più sovente l'omogeneità è creata artificialmente grazie ad un'operazione tipologica.

L'analisi discriminante cerca, divisa la popolazione in gruppi, di trovare le variabili che meglio caratterizzino questi gruppi; l'analisi canonica collega due insiemi di variabili misurate sulla stessa popolazione; l'analisi di segmentazione spiega una variabile coll'altra stabilendo un ordine gerarchico decrescente tra le dimensioni e le

loro associazioni successive, a seconda della grandezza delle differenze che comportano per la frequenza d'una caratteristica. Non è qui necessario farne una critica. Anch'esse, combinando, permutando, trasformando, contribuiscono a produrre ciò che hanno la pretesa di descrivere, di presentare, d'indicare e d'enucleare.

Per concludere, si può dire che le tecniche utilizzate per lo studio delle opinioni dànno come scontata l'esistenza delle opinioni stesse e come pacifico che gli individui possano esprimerle a nome loro e/o del loro gruppo d'appartenenza. Queste medesime tecniche tralasciano lo studio dell'apporto da esse stesse fornito alla produzione delle opinioni e non s'interrogano punto sulla responsabilità di chi opera le scelte tecniche e decide della scelta delle opinioni da produrre. I risultati mostrano che non si riesce ad uscire da questo circolo vizioso nemmeno colla teoria dei sistemi, che pure prende in considerazione l'insieme dei processi di reazione, tra il pubblico, le masse, i leader d'opinione (*opinion leaders*) ed i sistemi di sondaggio. Per cui, allo stato attuale delle cose, la funzione sociale dei sondaggi d'opinione all'interno degli apparati egemonici è ben stabilita. Non è detto che questa funzione sia esclusivamente manipolatoria, quantunque lo studio di chi utilizza i sondaggi apra delle prospettive poco fauste sulle ragioni d'un impiego che ormai copre tutti i settori della vita in società, dai sogni e dall'immaginario alla popolarità d'un candidato e alla notorietà d'uno scrittore. Che i sondaggi siano al servizio d'una causa, che il loro processo d'influenza sia un flusso a due tempi (*two-step flow*), non debbono far dimenticare che gli organi per la fabbricazione, il controllo, la formazione e la diffusione delle opinioni sono essi stessi delle opinioni. E qui il discorso si congiunge con quello sulla propaganda. Questa ha cambiato il nostro rapporto col mondo, ha rotto l'isolamento delle comunità, ha minato i blocchi d'ignoranza, base della gerarchia umana. Ma ha trasformato tutto in spettacolo, privilegiando la singolarità, il sensazionale, il visibile, a danno dell'astratto. La memoria collettiva è cancellata gradualmente e lascia il posto ai vissuti individuali, alle storie di vita. Non vi sono opinioni spontanee ed ingenue, esse riflettono questi meccanismi che hanno privatizzato il pubblico e reso pubblico il privato. I sondaggi d'opinione fotografano, come verità immediate e definitive, rappresentazioni che l'informazione, la propaganda, i mass media, gli apparati ideologici, lo studio delle opinioni hanno generato o contribuito a strutturare.

È stato scritto da Serge Moscovici che «malgrado le enormi pressioni che vengono esercitate perché si raggiunga un'uniformità di pensiero, di gusto e di comportamento, non solo gli individui e i gruppi sono in grado di resistervi, ma giungono per di più a creare nuovi modi di comprendere il mondo, di vestirsi e di vivere, nuove idee politiche, filosofiche e artistiche, e a convincere altri ad accettarle. La lotta tra le forze del conformismo e quelle dell'innovazione non perde mai il sua fascino e resta decisiva per le une come per le altre...». Per questa ragione, prosegue lo stesso Moscovici, «bisogna abbandonare i vecchi modelli di spiegazione della realtà e mostrarsi più critici e più audaci, e invece di guardare la società dal punta di vista della maggioranza, dei dominanti, guardarla dal punto di vista della minoranza, dei dominati...». Questo vuol dire, per gli studi di opinione, che non bisogna più consi-

derare le opinioni maggioritarie come elementi per fondare l'efficacia delle azioni e per legittimarle, che qualsiasi discorso contiene un senso che è anche il valore del soggetto-attore della conoscenza, che l'oggettività non è né imparzialità né neutralità. In altri termini, che le opinioni, nel momento della loro emergenza e durante la loro emergenza, sono inseparabili dai significati che si attribuiscono alle cose, dai giudizi di valore che permettono di fissare delle finalità. Se è così le opinioni possono essere numerose e nessuna può pretendere ad una superiorità o a una supremazia quale che sia. In una situazione caratterizzata da un pluralismo assoluto, è forse arrivato il momento per rivisitare i concetti di maggioranza e minoranza, d'opinioni dominanti e d'opinioni devianti. Un tale cambiamento permetterà di porre su basi più solide anche gli studi sulle opinioni.

[1] Le relative indicazioni bibliografiche si trovano in G. Busino, *Per un'altra sociologia*, Torino, Einaudi, 1983, pp.113-131 e in *La sociologie sans dessus dessous*, Genève, Droz, 1992, pp. 180-198, nonché *Sociedade-Civilização*, Lisboa, Casa de Moeda, 1999, pp. 271-290.

[2] Le ricerche della Mead suscitano tuttora contestazioni e controversie importanti criticamente analizzate da S. Tcherkézoff, *Le mythe occidental de la sexualité polynésienne, 1928-1999. Margaret Mead, Derek Freeman et Samoa*, Paris, Puf, 2001.

[3] I testi maggiori della concezione empirista dell'opinione pubblica sono presentati da J. Padioleau, *L'opinion publique. Examen critique, nouvelles directions. Recueil de textes*, Paris, Mouton, 1981. Bisogna però completarli con quelli di *The spiral of Silence. Public Opinion-Our Social Skin*, Chicago, University Press, 1993; *Die soziale Natur des Menschen. Beiträge zur empirischen Kommunikationsforschung*, Freiburg-München, Alber, 2002, d'Elisabeth Noelle-Neumann (un individuo non esprime volentieri la propria opinione, la dissimula se crede d'essere in minoranza). Sulle importanti ricerche pubblicistiche e demoscopiche di questa studiosa, nata a Berlino nel 1916, fondatrice del leggendario «Institut für Demoskopie» di Allensbach am Bodensee, vedi il libro di Klaus Schönback, *Trennung von Nachricht und Meinung*, Freiburg-München, Alber, 1977.

[4] Questo punto è contestato dai critici sia del modello meccanicista, che ricorre ad una "forza occulta" per spiegare la correlazione tra l'opinione e i dati sociobiografici, sia dal modello economicista e dell'utilità sperata, per il quale le opinioni dei soggetti sociali sono determinate da interessi individuali e collettivi. Lo studioso che ha sviluppato con più rigore queste critiche è R. Boudon, *«Vox populi, vox Dei?». Le «spectateur impartial» et la théorie des opinions*, in R. Boudon, P. Demeulenaere, R. Viale (sous la direction de), *L'explication des normes sociales*, Paris, Puf, 2001, pp. 93-127, e per ulteriori sviluppi, dello stesso *Déclin de la morale? Déclin des valeurs?*, Paris, Puf, 2002 e *Raison, bonnes raisons*, Paris, Puf, 2003.

[5] Una sintesi di tali posizioni si trova in P. Champagne, *Faire l'opinion. Le nouveau jeu politique*, Paris, Minuit, 1990, che riprende le ricerche in materia di Pierre Bourdieu ora in *Questions de sociologie*, Paris, Minuit, 1980 e in *Interventions, 1961-2001. Science sociale & Action politique*, Marseille, Agone, 2002.

La trasparenza del politico. Habermas e il paradigma della sfera pubblica

LUCA SCUCCIMARRA

Tra gli autori che nel corso degli ultimi decenni hanno contribuito a identificare la dinamica dell'opinione pubblica come un autonomo campo di indagine storico-sociale, un posto di rilievo spetta sicuramente a Jürgen Habermas. Il suo principale contributo sul tema – il volume *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, pubblicato in Germania nel lontano 1962 – ha superato brillantemente la prova del tempo, imponendosi come un ineludibile termine di confronto per chiunque, a tutt'oggi, intenda affrontare in prospettiva storica la dinamica della politica contemporanea, tra Stato di diritto e democrazia di massa. I motivi di questa eccezionale longevità risiedono nelle peculiarità stesse del testo: perché, come è stato da più parti sottolineato, quella offerta da Habermas nel suo volume è qualcosa di più di una – pur ampia e articolata – «storia dell'opinione pubblica» come fenomeno socio-politico e categoria ideologico-concettuale. A prendere forma in queste pagine è, infatti, un modello critico-ricostruttivo per molti versi innovativo, una multidisciplinare griglia di lettura al centro della quale spicca quello che per Habermas rappresenta il vero nucleo costitutivo della modernità politica: la dimensione della *Öffentlichkeit*, termine con qualche forzatura tradotto in italiano con "sfera pubblica"[1].

Sebbene «nel quadro di diversi corsi di studi» sia stato adottato «come una specie di manuale» (Habermas 1990, p. VII), il testo habermasiano ha ben poco in comune con l'anodina linearità di molte sintesi storiografiche. Nelle mani di questo autore il concetto di *Öffentlichkeit* ha finito infatti per trasformarsi in un vero e proprio «paradigma per l'analisi del mutamento storico», oltre che nella base normativa per una rifondazione critica della politica (Hohendahl 1979, p. 92). Non sorprende, pertanto, che dal momento della sua pubblicazione il volume abbia stimolato in diversi ambiti disciplinari una fruttuosa serie di verifiche e approfondimenti, divenendo esso stesso oggetto di dibattito, sebbene spesso più per motivi ideologico-politici che per esigenze di carattere metodolo-

gico. Né sorprende che le tesi di fondo in esso enunciate abbiano subíto nel tempo una progressiva rimodulazione, secondo un percorso evolutivo che appare pienamente consonante con il complessivo sviluppo della riflessione filosofica di Habermas. Obiettivo di queste pagine è appunto quello di ricostruire l'intelaiatura problematica e argomentativa che anima questo percorso, tentando di rileggere lo sviluppo del paradigma habermasiano della "sfera pubblica" anche alla luce dell'intensa discussione critica da esso generata.

1. *Il quadro interpretativo: la «sfera pubblica borghese» e la sua dissoluzione*

È difficile restituire in poche battute il quadro interpretativo che guida la ricostruzione di Habermas, senza rischiare di appiattirlo o banalizzarlo. Per esplicita ammissione dell'autore, *Strukturwandel der Öffentlichkeit* assume infatti come proprio orizzonte di riferimento «tutto quel vasto campo dal quale un tempo derivava la determinazione della propria visuale la "politica" tradizionale»; la problematica da esso indagata risulta, dunque, dalla intersezione di «aspetti sociologici ed economici, giuridico-statuali e politologici, di storia sociale e delle idee» (Habermas 1962, p. XLV) e proprio in questa perseguita interdisciplinarità trova il suo elemento più caratterizzante. Alcuni punti fermi possono però essere fissati senza fare violenza al testo, a cominciare dall'orizzonte spazio-temporale di riferimento: come sottolinea Habermas, obiettivo dell'indagine è l'analisi della «sfera pubblica borghese (*bürgerliche Öffentlichkeit*)» intesa come «categoria tipica di un'epoca», quell'era della borghesia che dalla genesi della moderna economia di mercato (XVII-XVIII secolo) giunge sino alla sua ristrutturazione nelle forme del capitalismo organizzato (XIX-XX secolo); e il campo di indagine prescelto coincide con la vicenda socio-politica di tre nazioni europee – Inghilterra, Francia e Germania – considerate in diverso grado rappresentative del complessivo contesto indagato.

Sicuramente meno agevole è, invece, definire lo specifico oggetto della ricerca, giacché qui occorre fare i conti con quella ambivalenza semantica di fondo che alcuni autorevoli critici, forse con eccessiva severità, hanno considerato il vero punto debole della categoria habermasiana di *Öffentlichkeit* (Bobbio 1980, p. 186). Meglio, dunque, procedere per gradi, soffermandosi sui diversi orizzonti di senso ascrivibili alla ricostruzione di Habermas.

Ad un primo livello, la «genesi della sfera pubblica borghese» coincide con quel processo di polarizzazione che dall'indifferenziato contesto di azione tipico del mondo feudale vede sorgere i diversi ambiti del potere pubblico e dell'agire economico, del politico e del sociale. È in questo orizzonte che la coppia categoriale pubblico-privato, conservatasi nel corso dei secoli nello stampo linguistico latino, assume il suo peculiare significato moderno: qui la dimensione pubblica non si esaurisce più, come nell'esperienza medievale, in un «indice distintivo di status» da esibire di fronte al popolo secondo le modalità di quella che Habermas definisce «pubblicità rappresentativa», ma si impone come un ambito specifico individuabile «dal punto di vista sociologico, cioè sulla base di criteri istituzionali» (Habermas 1962, p. 9). Un passaggio, questo, in gran parte collimante con la

genesi del moderno Stato territoriale come *locus* autoritativo progressivamente svincolato dalla persona del monarca. In tale accezione, dunque, "sfera pubblica" indica l'ambito del potere statuale e "sfera privata" il diretto ambito di azione di tutti coloro che, non occupando alcun ufficio pubblico, a quel potere sono «semplicemente soggetti» (Habermas 1962, p. 23).

Si tratta però solo di uno strato, e il più superficiale, dell'articolato complesso semantico sviscerato dalla ricostruzione habermasiana. Approfondendo l'analisi del nuovo spazio di esperienza prodotto dalla dinamica statuale nei suoi costitutivi intrecci con la nascente economia capitalistica, ci si accorge infatti che la pressione prodotta dalle politiche mercantilistiche finisce per attribuire una peculiare «rilevanza pubblica» ad attività e dipendenze tradizionalmente confinate nel chiuso dell'economia domestica. Prende forma, cioè, quell'«ambito del traffico di merci e del lavoro sociale» che nel vocabolario del pensiero moderno assumerà il nome di società civile: un contesto di azione a tutti gli effetti «privato», ma sottoposto a «pubblica direzione e sorveglianza» e dunque percepito dagli stessi privati come un ambito di interesse generale, perché rilevante per tutti.

È proprio qui, nella "zona" critica in cui regolamento pubblico e iniziativa privata coesistono stabilmente, che trova alimento quella curvatura riflessiva della società che Habermas definisce «sfera pubblica» in senso stretto: uno spazio di mediazione discorsiva tra l'«ambito del pubblico potere» e l'«ambito privato» in cui le condizioni di riproduzione sociale non sono più oggetto di cura esclusivamente da parte del governo, ma vengono discusse «da tutti i sudditi come loro proprio interesse» (Habermas 1962, p. 29). Alla base di tale passaggio si pone certamente la nascita di un'economia di mercato, fondata sull'autonoma iniziativa individuale; altrettanto importante si rivela però quella che si è soliti definire la "rivoluzione della stampa": la genesi, cioè, di un nuovo sistema di circolazione dell'informazione, fondato sulla stampa periodica ma anche sui nuovi luoghi della socialità borghese (caffè, clubs, salotti). È solo grazie a questo "sistema mediatico" che l'insieme dei "privati" può superare infatti la propria disgregata dislocazione spazio-temporale per fondersi in un soggetto collettivo di nuovo tipo, il *publicum*, destinato ad imporsi progressivamente come un'«astratta controparte del potere pubblico, cosciente di sé come interlocutore»[2].

Considerata a questo secondo livello, la «sfera pubblica borghese» può essere definita, dunque, come lo spazio di azione dei privati che, riuniti come pubblico, rivendicano contro lo stesso potere statale il diritto di concordare con esso le regole generali del commercio nella sfera, pubblicamente rilevante, dello «scambio di merci e del lavoro sociale». Come un foro, cioè, nel quale il pubblico potere è chiamato a rendere ragione delle proprie azioni – e dunque a legittimarsi – di fronte ad un'istanza critica di nuovo tipo, sorta dal nucleo stesso di costituzione della pubblicità borghese: l'opinione pubblica. Nello sviluppo della sua trattazione, Habermas si sofferma in particolare sul diversificato processo di istituzionalizzazione di questa «sfera pubblica con funzioni politiche», dalla sua prima apparizione nell'Inghilterra della *Glorious Revolution* sino alla definitiva consacrazione nella vicenda ottocentesca del-

lo «Stato di diritto borghese con forma di governo parlamentare». In tale modello costituzionale, questa dimensione ottiene, infatti, «lo status normativo di organo dell'automediazione della società civile con un potere statale rispondente alle sue esigenze», imponendosi come il principio stesso di organizzazione dello Stato. Da questo punto di vista, si può dire che pubblicità, nel senso di trasparenza, accesso, disponibilità, sia la vera e propria parola d'ordine della forma di governo che, con alterne vicende, si diffonde in Europa a partire dagli anni Trenta dell'Ottocento:

> La pubblicità dei dibattiti parlamentari garantisce all'opinione pubblica la sua influenza e assicura il legame fra deputati ed elettori come parti dello stesso pubblico. Circa nello stesso tempo la pubblicità si impone anche nei procedimenti giudiziari. Persino la magistratura indipendente ha bisogno del controllo dell'opinione pubblica; la sua indipendenza tanto verso l'esecutivo quanto verso i privati sembra essere garantita soltanto tramite il pubblico pronto alla critica.
> [Habermas 1962, p. 96 ss.]

Nell'impostazione di Habermas, è necessario però un ulteriore slittamento di piano per comprendere appieno il significato di questo processo nella complessiva vicenda politico-istituzionale dell'età moderna. Oltre che come spazio – sociale e poi istituzionale – di mediazione tra «sfera del pubblico potere» e «ambito privato», la «sfera pubblica borghese» si propone infatti all'attenzione dell'interprete come un peculiare campo di interazione discorsiva, caratterizzato, in tutte le sue varianti, da comuni principi costitutivi. Dopo aver indagato il processo di costituzione esterna della «sfera pubblica borghese» attraverso l'analisi della sua infrastruttura mediatica e giuridico-istituzionale, Habermas ne approfondisce perciò le modalità di articolazione interna, a partire da quella fondazione filosofica del «principio di pubblicità» che trova i suoi principali passaggi nella direttrice più innovativa del pensiero moderno, da Locke agli Illuministi scozzesi, dai Fisiocratici a Kant. E ciò che emerge dalla sua analisi è un ideale spazio comunicativo che, sulla base di precisi «fondamenti istituzionali» – sistematica astrazione dalle disuguaglianze di *status*, assenza di limiti al processo di problematizzazione riflessiva, assoluta apertura verso l'esterno – viene proponendosi come il luogo di una libera discussione razionale fondata sulla sola autorità dell'argomento migliore, una determinazione cooperativa del bene comune, non distorta da alcun interesse di parte (Habermas 1962, pp. 43 ss.).

È appunto a questo livello che l'approccio di Habermas entra nel vivo della sua dinamica ricostruttiva, quell'analisi strutturale della sfera pubblica borghese apertamente evocata anche dall'originario titolo dell'opera. Ed è a questo livello che la sua riflessione raggiunge i risultati più penetranti e innovativi, dando vita a quel paradigma discorsivo della *Öffentlichkeit*, destinato ad influenzare profondamente il suo successivo itinerario filosofico-politico. Conformemente alla specificità del suo metodo d'indagine, Habermas non rinuncia infatti ad indagare il più ampio contesto genetico di questo processo, soffermandosi in particolare sui due passaggi evolutivi che a livello storico-sociale pongono le immediate premesse per la costituzione della discorsività borghese: da un lato, la nascita di una forma di produzione culturale orientata al mercato, che – dissolvendo i vincoli della «pubblicità rappresentativa»

vetero-cetuale – rende, in linea di principio, i beni culturali accessibili a tutti, trasformandoli per ciò stesso in oggetti pubblici, suscettibili di discussione; dall'altro, il processo di emancipazione psicologica che la nascente borghesia sperimenta nel secondo ambito di azione in cui è articolata la sua «sfera privata»: vale a dire quella «sfera intima» in cui l'individuo rappresenta se stesso non più come *bourgeois*, proprietario di merci e attore della scena mercantile, ma come *homme*, padre di famiglia e garante delle nuove forme, sentimentali e psicologiche, della società borghese.

È proprio alla confluenza tra queste due linee di sviluppo che nasce quella «sfera pubblica letteraria» che secondo Habermas rappresenta il prototipo della pubblicità borghese. In tale spazio di interazione discorsiva – peculiarmente simboleggiato dalla nuova istituzione della critica letteraria – gli uomini apprendono infatti ad accertarsi comunicativamente della loro soggettività, utilizzando i materiale provenienti dalla sfera dell'intimità. Un passaggio, questo, che – nel bene e nel male – si rivelerà decisivo per la genesi di una «sfera pubblica con funzioni politiche»: anche quando applicano la loro funzione critica ai problemi di fondo della produzione e riproduzione sociale, i membri del pubblico borghese continuano, infatti, a rappresentare se stessi come «puri e semplici uomini» impegnati a raggiungere, attraverso il medium della «pubblica argomentazione razionale», una verità inscritta nell'ordine stesso delle cose. E ciò, se da un lato conferisce alla pubblicità politica una forma istituzionale peculiarmente aperta, dall'altro non fa che riprodurre anche in campo politico la decisiva ambivalenza strutturale caratteristica della «sfera pubblica letteraria», vale a dire la sua profonda condizionatezza economico-sociale: perché il borghese è sempre «due cose in una», proprietario di beni e uomo, *bourgeois* e *homme*; e

> non appena i privati si intendono non più soltanto come uomini sulla loro soggettività, ma ambiscono a determinare il potere pubblico come proprietari nel loro comune interesse, l'umanità della sfera pubblica letteraria serve da mediazione all'effettività di quella politica.
> [Habermas 1962, p. 65]

Tradotta nelle categorie di una storia sociale di chiara impronta marxiana, l'ambivalenza strutturale della «sfera pubblica borghese» non è che un altro modo per esprimere il rigido fondamento classista del sistema politico scaturito dal crinale rivoluzionario. Sebbene metta in scena l'utopia di un «libero accesso per tutti», il pubblico che costituisce il soggetto dello Stato di diritto borghese resta infatti legato a precise condizioni di appartenenza: la cultura è uno dei suoi criteri di ammissione, e l'altro è la proprietà, due condizioni che di fatto riguardano la stessa cerchia di persone e che definiscono l'uomo, vale a dire la persona pienamente autonoma in grado di partecipare ad un discorso critico-razionale sull'interesse generale. Nel contesto politico dello Stato di diritto borghese tale ambivalenza di fondo trova immediata espressione in un'ideologia censitaria che subordina l'accesso alla sfera pubblica con funzioni politiche al possesso di determinati requisiti tributari. Essa si manifesta però in modo ancora più radicale nella sostanza normativa di un ordinamento giuridico-statuale che attraverso l'intelaiatura dei diritti fondamentali si propone di garantire al tempo stesso la sfera del pubblico che discute nell'esercizio delle sue funzioni politiche, lo

«status di libertà del singolo all'interno della piccola famiglia patriarcale» e i «rapporti tra proprietari privati nell'ambito della società civile» (p. 96). Proprio in questa commistione di piani si disvela, infatti, secondo Habermas, il fondamentale contenuto classista di una forma politica fondata sulla separazione tra Stato e società civile e per il suo tramite sulla conservazione di un ordine economico che si assume autosufficiente. Una contraddizione, questa, che nell'autorappresentazione ideologica della «sfera pubblica borghese» tende ad essere sistematicamente occultata dal mito del mercato come istituzione meritocratica: perché i fondamenti istituzionali di questo spazio discorsivo sono pur sempre rispettati quando le condizioni economiche e sociali offrono a chiunque la possibilità di raggiungere con il proprio lavoro i presupposti materiali di una piena partecipazione alla sfera pubblica.

La successiva evoluzione dell'ordine sociale borghese avrebbe ben presto dimostrato la fallibilità di questa pretesa e con essa la costitutiva fragilità dei fondamenti strutturali del modello classico di "pubblicità". Il nuovo interventismo che caratterizza l'azione statale dalla fine del XIX secolo rappresenta infatti, già di per sé, un'autorevole smentita di quel principio della autonomia della società civile presente alla base della "pubblicità borghese", giacché «gli interventi del potere pubblico nel campo delle relazioni dei privati mediano impulsi che provengono indirettamente dalla loro stessa sfera» (Habermas 1962, p. 164). Al tempo stesso, con l'irruzione di masse sempre più ampie di cittadinanza nel recinto protetto della politica, si assiste all'assunzione da parte di soggetti formalmente appartenenti all'ambito privato – come associazioni, potentati economici, gruppi di pressione – di «un carattere semipubblico» che finisce per attribuire un'immediata rilevanza politica alle istanze e rivendicazioni da essi avanzate. Ciò che emerge dalla «dialettica tra una progressiva statalizzazione della società contemporanea e una sempre più marcata socializzazione dello Stato» è così una «sfera sociale ripoliticizzata nel cui ambito istituzioni statali e sociali si fondono in un complesso di funzioni che non si presta più alle distinzioni tradizionali di pubblico e privato» (Habermas 1962, p. 172). Con ciò viene meno quel presupposto strutturale – la separazione tra Stato e società civile – che aveva creato lo spazio stesso di articolazione della «sfera pubblica borghese».

Tutta la seconda parte di *Strukturwandel der Öffentlichkeit* è diretta ad analizzare le conseguenze di questo processo, nei diversi livelli – economico, politico, giuridico, culturale – sui quali esso esercita i suoi effetti. Al centro dell'interesse di Habermas continua a porsi, però, la dinamica funzionale di quella «sfera pubblica» in senso stretto – la *Öffentlichkeit* come spazio critico-razionale di legittimazione del potere – che a suo giudizio aveva rappresentato «il principio stesso di organizzazione dello Stato di diritto borghese a forma di governo parlamentare». È proprio a questo livello, infatti, che si registrano le più devastanti conseguenze del processo in corso: nel terreno intermedio che sorge dalla sempre più capillare intersezione tra Stato e società, la costituzione della volontà comune della cittadinanza non avviene più attraverso «la mediazione dei privati impegnati nel dibattito politico», ma nelle forme non discorsive della negoziazione e del compromesso tra la pubblica amministrazione e istanze

quasi-pubbliche portatrici di interessi privati (associazioni, partiti, gruppi di interesse). Un «ciclo del potere», questo, in cui il pubblico come tale è inserito sporadicamente e «soltanto per applaudire i risultati», secondo la logica perversa di un processo di massificazione delle coscienze che in campo culturale finisce per privare la pubblicità borghese dei suoi stessi presupposti psicologici di funzionamento. Insieme all'ordine sociale, muta dunque l'idea di una sfera pubblica con funzione politica e anche la sua effettiva funzione:

> ciò che una volta fungeva da foro ideale della discussione critica e razionale viene tramutato in nulla più che un altro ambito del consumo culturale, e la sfera pubblica borghese degrada nel falso mondo della creazione di immagini e del controllo delle opinioni.
> [Thompson 1995, p. 111]

La dimensione pubblica *critica* è soppiantata da quella *manipolativa*. Considerata nel suo più profondo nucleo di senso, la dialettica della «sfera pubblica borghese» si conclude, dunque, secondo Habermas, con una completa inversione dei suoi dispositivi fondativi. Quello che un tempo era stato un filtro discorsivo di interessi singoli, «neutralizzati nel comune denominatore dell'interesse di classe perché privatizzati», diviene ora il luogo di mera dimostrazione di interessi concorrenti di parte. Per questo motivo Habermas ritiene possibile sintetizzare la complessa dinamica di questo processo di dissoluzione della «sfera pubblica borghese» attraverso la riuscita categoria della "rifeudalizzazione della sfera pubblica": come dimostra la dilagante prassi delle *public relations*, nell'esperienza dello Stato tardo-capitalistico la pubblicità imita, infatti, in modo parodistico «quell'aureola di prestigio personale e di autorità sovrannaturale» di cui un tempo le cerimonie della vita di corte ammantavano i re. In tale contesto, «i "portatori di offerte" si esibiscono in uno sfoggio rappresentativo davanti ai clienti arrendevoli», e questa «integrazione di intrattenimento di massa e sollecitazione pubblicitaria» impone il suo codice perfino allo Stato, che impara a rivolgersi ai cittadini come se fossero consumatori. Così anche il potere pubblico rende omaggio al dilagante impero della pubblicità commerciale, come tecnica di costruzione di una diffusa «benevolenza non impegnativa» (Habermas 1962, p. 225). La diagnosi conclusiva di Habermas non potrebbe perciò essere più spietata: esclusa dalla discussione pubblica e dai processi decisionali, la massa della cittadinanza diviene nelle società contemporanee un mero serbatoio di legittimazione dal quale i politici, con l'ausilio dei media, possono trarre di volta in volta il livello di consenso sufficiente a legittimare i loro programmi.

2. *Alle origini del "modello Habermas"*

È probabilmente vero che alla base del grande affresco di *Strukturwandel der Öffentlichkeit* non c'è una nuova tesi, ma la «riformulazione di un'idea tradizionale» (Asa Briggs e Peter Burke 2000, p. 92). Il nucleo centrale della ricostruzione – la rilevanza assunta dal circuito dell'opinione pubblica nella dinamica dello Stato parlamentare di diritto – appartiene, infatti, alle consolidate modalità di autorappresentazione pubblicistica della modernità politico-istituzionale. Si dà il caso, però, che proprio quella riformulazione abbia esercitato una

straordinaria influenza sulla storiografia contemporanea, rivelandosi come un efficace stimolo all'apertura di nuovi terreni di indagine. Nel solo ambito degli studi sul XVIII secolo, le tesi di Habermas sulla genesi della «sfera pubblica borghese» hanno trovato, ad esempio, un contrappunto (più o meno esplicito) nelle recenti ricerche di autori come Robert Darnton, Daniel Roche, Roger Chartier e Keith Michael Baker. E ciò ha finito per retroagire sulla sostanza stessa della ricostruzione habermasiana, consentendo di leggere in un ben più articolato quadro analitico – e con alcune vistose correzioni di rotta[3] – quel processo di costituzione del moderno *espace public* che nell'impianto del saggio appariva inevitabilmente compresso nella rigidità di uno schema di sintesi.

Nel corso degli anni non sono mancati, comunque, giudizi severi sulla complessiva validità della ricostruzione habermasiana. Ad essere messa in discussione è stata, in particolare, la centralità attribuita alla pubblicistica settecentesca – e in primo luogo alla stampa periodica dell'epoca – nel processo di costituzione di una "sfera pubblica" nella più stringente accezione del termine. Come è stato sottolineato, datare agli anni Cinquanta del XVIII secolo – o anche agli anni Trenta, come propone Baker – la nascita in Francia di «un pubblico che dibatte problemi politici» significa sostanzialmente ignorare il ruolo giocato in questa dinamica dalla crisi di metà Seicento, un momento storico «in cui viene prodotta una vera e propria alluvione di testi a stampa su temi attinenti alla vita collettiva e in cui si scorge con chiarezza la formazione di un'arena pubblica» (Benigno 1999, p. 99). E analoghe considerazioni valgono per l'Inghilterra, il vero e proprio «caso modello» dell'analisi habermasiana: anche qui, infatti, appare possibile retrodatare almeno sino agli anni della guerra civile quel passaggio evolutivo che Habermas identifica con la grande fioritura pubblicistica del primo Settecento.

Su questa base si è finito, anzi, per mettere in dubbio anche la supposta centralità della "pubblicità letteraria" nel processo di costituzione della «sfera pubblica borghese»: perché concentrare tutta la propria attenzione sul ruolo fondativo assunto in tale contesto dalla letteratura moralistica e "sentimentale" *à la* Fielding significa trascurare i contributi, altrettanto rilevanti, offerti da altri segmenti della cultura dell'epoca, come la pubblicistica religiosa o la trattatistica scientifica (Zaret 1992, pp. 212 ss.).

Approfondendo il livello di analisi storiografica, dunque, il quadro d'insieme cambia, la narrazione si fa più sfumata e la rilevanza stessa del modello borghese di pubblicità finisce per essere ridimensionata, rispetto ad altre forme di discorso pubblico ad essa radicalmente estranee (Thompson 1995, p. 107). E ciò senza contare la posizione estrema di chi è giunto a sostenere che nella realtà il tipo di «sfera pubblica politica» descritto da Habermas nel suo lavoro non è mai esistito, nemmeno in Inghilterra (Wisching, 1990, p. 352).

Sarebbe peraltro quanto meno incongruo pretendere di giudicare un'opera come *Strukturwandel der Öffentlichkeit* sulla sola base della sua puntualità storiografica (Kramer 1992, pp. 249 ss.). Nonostante la grande quantità di dati "evenemenziali" portati a sostegno del proprio schema interpretativo, Habermas non si è mai candidato infatti al ruolo di "storico ufficiale" della «sfera pubblica borghese». Al contrario, nella premessa alla prima edizione

del libro egli mette apertamente in guardia dai rischi connessi ad un tentativo ricostruttivo costretto a «procedere contemporaneamente sul piano sociologico e sul piano storico»: l'indagine sociologica dei *trends* storici – scrive – deve, infatti, mantenersi necessariamente

> ad un livello di generalità in cui processi e accadimenti irripetibili possono essere citati solo a titolo d'esempio, cioè interpretati come esempi di uno sviluppo sociale che va al di là del caso singolo. Questo procedimento sociologico si distingue dal rigoroso esercizio storiografico per una apparente maggiore libertà di giudizio nei confronti del materiale storico; ciò nonostante obbedisce dal canto suo ai criteri ugualmente rigorosi di un'analisi strutturale delle connessioni della totalità sociale.
> [Habermas 1962, p. XLVI]

Qui, dietro l'apparente formalismo di una *excusatio* di rito, a prendere la parola è già il teorico della società tardo-capitalistica, il sofisticato studioso delle patologie della modernità politica e sociale. Tutto l'impianto dell'opera trae infatti alimento da un'analisi strutturale della totalità sociale, in cui la ricostruzione del dato storiografico appare sin dall'inizio finalizzata all'obiettivo primario di una critica del presente. Da questo punto di vista risulta impossibile cogliere il senso più profondo della proposta interpretativa habermasiana, se non riconducendola al complessivo contesto gnoseologico in cui essa trova la sua originaria collocazione.

All'inizio degli anni Novanta, commentando retrospettivamente il "quadro teoretico" di riferimento della ricerca, Habermas ha voluto sottolineare in particolare l'influenza esercitata su di essa dall'ampio dibattito sull'essenza e il valore del *Wohlfahrtsstaat* all'epoca in corso nella scienza giuspubblicistica tedesca. Da questo punto di vista, l'itinerario ricostruttivo proposto in *Strukturwandel der Öffentlichkeit* rappresenterebbe essenzialmente un contributo storico-sociologico all'interpretazione socialmente progressiva della costituzione tedesca elaborata da Wolfgang Abendroth in polemica con le tesi dei giuristi conservatori *à la* Forsthoff: come un tentativo, cioè, di riportare alla luce la costellazione partecipatoria e critico-razionale presente sin dall'origine nell'intelaiatura dello Stato parlamentare di diritto, attraverso la categoria della *Öffentlichkeit* (Habermas 1990, pp. XX ss.).

È peraltro difficile comprendere a fondo l'impianto categoriale dell'opera, senza prendere in considerazione il ruolo giocato nella sua elaborazione dalla *Kritische Theorie* di matrice francofortese. Sebbene Habermas resti ancor oggi particolarmente reticente su questo aspetto del suo saggio – un atteggiamento che riflette le condizioni accademicamente problematiche in cui esso vide la luce[4] – non c'è dubbio, infatti, che *Strukturwandel der Öffentlichkeit* rappresenti da diversi punti di vista il più compiuto risultato del lavoro da lui svolto presso l'*Institut für Sozialforschung* di Francoforte a partire dalla metà degli anni Cinquanta. La valutazione di tale legame teoretico chiama in causa tuttavia questioni di grande complessità e deve essere affrontata con estrema cautela. Occorre, in particolare, evitare di leggere la vicenda della «sfera pubblica borghese» descritta da Habermas come una mera variazione sul tema della "dialettica dell'illuminismo", caratteristico della tarda produzione di Horkheimer e Adorno.

Da questo punto di vista, se è vero che sullo sfondo dell'analisi di Habermas sembrano riproporsi molti temi della critica

francofortese alla società di massa, è altrettanto vero che l'impostazione stessa del suo saggio rappresenta un implicita presa di distanza dal vicolo cieco intellettuale imboccato dai principali esponenti della Scuola dall'epoca dell'emigrazione americana. Contro il minimalismo sociologico che domina l'ultima stagione di Horkheimer e Adorno, è un vero e proprio ritorno della grande teoria sociale quello che si delinea, infatti, nelle pagine habermasiane. E qui il paradigma di riferimento sembra essere, più che il rassegnato *Kulturpessimismus* degli scritti degli anni Cinquanta, la concezione dialettica della totalità sociale caratteristica della prima fase della parabola francofortese: vale a dire, quel modello gnoseologicamente rinnovato di critica dell'ideologia che aveva trovato le sue più penetranti formulazioni metodologiche nelle pagine sul concetto di *Teoria critica* pubblicate da Horkheimer e Marcuse sulla *Zeitschrift für Sozialforschung* – la "storica" rivista dell'*Institut*.

A distanza di molti decenni, anche Habermas appare convinto, infatti, che compito di una teoria critica della società sia quello di mettere a confronto le pretese dell'ideologia borghese con la realtà delle condizioni vigenti, per valorizzare i potenziali emancipatori presenti nel seno stesso della società tardo-capitalistica (Jay 1973, p. 93). Sarebbe inutile, però, cercare nello sviluppo del testo una esplicita dichiarazione di adesione a questo impegnativo paradigma critico: nel momento in cui i suoi conflittuali rapporti con il gruppo dirigente dell'*Institut* hanno raggiunto il punto di rottura, Habermas sceglie infatti di affidare il senso della continuità intergenerazionale soltanto ad un breve ma cruciale richiamo agli *Studien über Autorität und Familie*, per molti versi l'espressione epistemicamente più compiuta della prima fase della teoria critica francofortese.

È sufficiente, tuttavia, fare riferimento al coevo *Über den Begriff der politischen Beteiligung*, vera e propria premessa "militante" al saggio sull'opinione pubblica, per trovare pienamente esplicitato quanto in quest'ultimo rappresenta un inespresso presupposto metodologico. Qui, infatti, Habermas sceglie di dare forma al proprio progetto critico-ricostruttivo ricorrendo ad un passo della *Dialettica dell'Illuminismo* che può essere letto come una vera e propria «intrusione» del periodo classico della teoria critica (Habermas 1985, p. 120): l'analisi dello sviluppo dello Stato di diritto di ispirazione liberale e della sua attuale struttura – scrive – si attiene alle regole della teoria critica che è libera proprio perché «accetta gli ideali borghesi, siano essi quelli ancora coltivati (seppur in senso distorto) dai rappresentanti della borghesia, o quelli in cui occorre riconoscere, a dispetto di ogni manipolazione, il significato oggettivo delle istituzioni tecniche e culturali… Essa espone la lingua alla contraddizione tra fede e realtà e ciò facendo riflette un fenomeno del tempo» (Habermas 1961, pp. 44 ss.; per la citazione, Horkheimer e Adorno 1947, p. 261).

Certo, a differenziare profondamente l'approccio di Habermas dall'originario modello francofortese interviene qui lo stesso oggetto dell'analisi: nel programma di ricerca interdisciplinare dell'*Institut* alla teoria politica non era attribuito, infatti, alcun ruolo sistematico. Sebbene nei loro contributi di critica dell'ideologia gli esponenti del gruppo avessero cominciato a mettere radicalmente in questione la rigida dicotomia marxiana tra struttura e sovra-

struttura, essi non spinsero mai la loro revisione metodologica sino al punto da attribuire un autonomo significato alla analisi delle forme giuridico-istituzionali dello Stato borghese (Jay 1973, p. 184). Un atteggiamento, questo, che il precipitare degli eventi rese ancora più radicale: a mano a mano che la statualità contemporanea smarriva ogni connotato normativo per trasformarsi in un sistema di dominio onnipervasivo e capillare, perdeva definitivamente di senso agli occhi dei francofortesi qualsiasi sforzo di elaborazione teorica centrata «sulle questioni di legalità e di legittimità, sul significato delle forme parlamentari o sulla funzione del diritto e in ultima analisi della sfera pubblica» (Heming 1997, p. 26).

Non stupisce, in tale prospettiva, che nel rileggere in chiave specificamente giuridico-politica il paradigma della «teoria critica del periodo classico», Habermas si veda costretto a fare ricorso al contributo di autori molto lontani dall'orizzonte ideologico della prima generazione francofortese. Che nel suo fondamentale nucleo normativo *Strukturwandel der Öffentlichkeit* possa essere considerato come un confronto a distanza con le tesi esposte da Hannah Arendt nel suo celebre saggio *The Human Condition*, è una circostanza ampiamente sottolineata dagli interpreti. Altrettanto decisiva, in tale contesto, si rivela però l'intersezione con l'opera di altri grandi critici della modernizzazione tardo-capitalistica. È il caso, questo, di teorici della società di ispirazione apertamente conservatrice come Schelsky, Plessner e Gehlen, e soprattutto del giurista e filosofo del diritto Carl Schmitt, uno dei più grandi critici "autoritari" della democrazia di massa, dai cui scritti di epoca weimariana Habermas trae alcune fondamentali intuizioni sul contenuto normativo dello Stato di diritto parlamentare, oltre che lo schema generale del processo di «compenetrazione di Stato e società civile» posto alla base delle sue considerazioni sulla disgregazione della «sfera pubblica borghese»[5].

Ma alla prospettiva interpretativa di Schmitt possono essere in ultima analisi ricondotti, attraverso la mediazione di un'ampia e variegata area di influenza intellettuale, anche altri tasselli del composito mosaico di influenze che caratterizza il saggio di Habermas. Tra questi spicca senza dubbio la ricerca di Reinhart Koselleck sulla «patogenesi del mondo borghese», all'origine – per ammissione stessa dell'autore – di molte annotazioni habermasiane sul processo di costituzione della «pubblicità borghese» come ideale normativo (Habermas 1962, p. 103).

Contro la diffusa tendenza a considerare *Strukturwandel der Öffentlichkeit* come una mera variazione sullo schema interpretativo koselleckiano, occorre però ribadire una volta per tutte l'opposta ispirazione che, al più profondo livello di una teoria della dinamica storico-sociale, anima le due ricerche (Habermas 1960, pp. 469 ss.; Ruocco 2000, pp. 34 ss.). Se, infatti, Koselleck, come molti altri studiosi di ispirazione schmittiana, sembra far integralmente propria la critica conservatrice della razionalità illuministica come luogo di dissoluzione di ogni principio d'ordine sociale e premessa alla guerra civile europea, nel suo saggio sulla sfera pubblica Habermas pone già le premesse per quella interpretazione della modernità illuministica come "progetto incompiuto" che in seguito si imporrà come una vera e propria cifra caratterizzante del suo percorso intellettuale.

Perché, a ben vedere, proprio questo è il senso più profondo della ricostruzione

habermasiana: sottoposta all'approccio dialettico di una critica dell'ideologia di stampo francofortese la costellazione ideale della «sfera pubblica borghese» dischiude, infatti, una dimensione universalistica che oltrepassa i limiti della sua condizionatezza storica, un nucleo utopistico di senso che «promette una totale liberazione della realtà presente senza fughe nell'al di là» (Habermas 1962, p. 61). Considerata secondo le sue proprie finalità – scrive, al proposito, Habermas – l'opinione pubblica borghese non vuole essere un potere o la fonte di tutti i poteri, bensì lo strumento di una dissoluzione discorsiva di ogni forma di potere. Nella sua area di influenza, dunque, lo Stato stesso, come ordinamento sovrano, vede mutare il proprio carattere: è il «*pouvoir* in quanto tale», infatti, ad essere posto in discussione «da una sfera pubblica con funzioni politiche. Questa deve tradurre la *voluntas* in una *ratio*, che si produca nella concorrenza pubblica degli argomenti privati come *consensus* su ciò che è praticamente necessario per l'interesse generale» (Habermas 1962, p. 95).

Ad essere prefigurato nell'ideale borghese dello Stato di diritto è allora l'utopia di una completa trasparenza del politico, uno spazio di visibilità assoluta dei processi di governo che vincolando tutta l'attività statale al consenso libero e discorsivamente mediato dell'intera cittadinanza, «tende già a un'eliminazione dello Stato come strumento di dominio in generale». Lungi dal rappresentare un astratto dover essere svincolato dalla materialità dei processi sociali, questa utopia di razionalizzazione comunicativa del dominio resta incarnata però nel senso oggettivo delle forme costituzionali dello Stato parlamentare di diritto, anche nelle mutate condizioni della democrazia di massa; e questa "trascendenza nell'immanenza" è il momento di verità che solleva la concezione borghese della sfera pubblica al di sopra della sua stessa funzione ideologica di occultamento del dominio di classe. Trasmettere il sentimento della sua universale validità rappresenta perciò, secondo Habermas, il principale obiettivo di una teoria critica della società, anche laddove tutto sembra confermare il trionfo di un uso puramente manipolatorio della sfera pubblica politica. Con ciò la *Öffentlichkeit* cessa di essere semplicemente una categoria storico-sociologica di analisi, per trasformarsi in istanza filosofica e in prospettiva politica per il presente.

3. *Emancipazione e dominio*

Sono noti gli esiti operativi a cui questa impostazione conduce in *Strukturwandel der Öffentichkeit*. Nell'ultima parte del volume, Habermas abbandona il contrappunto dialettico tra le polarità della forma costituzionale tardo-moderna, per avanzare un vero e proprio programma di rivitalizzazione della «sfera pubblica borghese» nelle condizioni di «democrazia di massa dello Stato sociale».

Al centro della proposta è il mutamento di ruolo di quelle organizzazioni private che nella società tardo-capitalistica esercitano funzioni quasi-pubbliche senza essere in alcun modo sottoposte al controllo della cittadinanza. Il concetto di sfera pubblica, che un tempo consisteva nella razionalizzazione del dominio in seno e grazie al pubblico dibattito dei privati, deve cioè «essere realizzato ora come razionalizzazione (limitata al pluralismo degli interessi privati orga-

nizzati) dell'esercizio del potere sociale e politico sotto il controllo reciproco di organizzazioni rivali, fondate sulla dimensione pubblica sia nella loro intima struttura che nel rapporto con lo Stato o fra di loro» (Habermas 1962, p. 250). Nell'orizzonte della democrazia di massa, è proprio dalla creazione di una rete di sfere pubbliche parziali, interne alle diverse organizzazioni, che dipende, infatti, la possibilità che «l'esercizio del dominio e del potere» si apra alla dinamica di «mutamenti sostanziali» ovvero continui a perpetuarsi «quasi fosse una costante negativa della storia» (Habermas 1962, p. 294).

Per quanto rappresentative della forte curvatura pratico-politica imposta al paradigma critico francofortese, le pagine programmatiche con cui si chiude *Strukturwandel der Öffentlichkeit* sono però tra le più deboli di tutto il libro. L'ottimismo con cui Habermas guarda ad una rivitalizzazione della sfera pubblica contrasta, infatti, profondamente con le degradate condizioni culturali della società di massa da lui stesso descritte nella seconda parte della ricostruzione. E in assenza di un ethos socialmente condiviso, anche il modello di una "sfera pubblica delle organizzazioni" appare destinato ad esaurirsi in una rappresentanza neocorporativa degli interessi, ben lontana dai rigorosi fondamenti costitutivi della pubblicità borghese. Dopo aver identificato nella cornice normativa dello Stato di diritto parlamentare un nucleo ideale per la critica immanente del presente, Habermas non sembra dunque in grado di derivarne conclusioni realmente applicabili al contesto della società contemporanea. Nelle condizioni esistenti manca, infatti, la base sociale e istituzionale per una sfera pubblica politica corrispondente nel carattere e nella funzione al modello classico, ma «adeguata nella scala e nella partecipazione alla realtà del tardo capitalismo e della sua forma statuale» (Calhoun 1992, pp. 29 ss.).

Non sorprende, in tale prospettiva, che dopo aver conosciuto una certa fortuna tra le file del nascente movimento studentesco tedesco, questo modello normativo di *Öffentlichkeit* sia andato incontro nella seconda metà degli anni Sessanta a critiche sempre più aspre da parte della sinistra radicale. In quest'area di dibattito, la debolezza propositiva del lavoro è stata, infatti, interpretata come il sintomo della fragilità teorica della sua stessa impostazione: nonostante la sua evidente formazione marxista, Habermas è stato accusato di aver idealizzato la forma di vita della borghesia, aderendo con ciò *in toto* ad una mistificante rappresentazione sociale, espressione essa stessa del dominio di classe. E oggetto di particolare contestazione è stata la scelta – pienamente esplicitata nella prefazione al volume – di concentrare l'attenzione sulla «sfera pubblica borghese», identificata – secondo molti a torto – come il contenitore storico di istanze emancipatorie di portata universale.

All'unilateralità di questo paradigma normativo la pubblicistica marxista ha contrapposto, così, la riscoperta e la valorizzazione della «dimensione pubblica plebea», interpretata come una ben più autentica espressione del potenziale di liberazione umana messo in circolo dalla modernità politica e sociale. Un approccio, questo, che nel dibattito tedesco ha trovato la sua più compiuta articolazione teoretica nell'indagine "micrologica" sulle specificità dello spazio "proletario" di esperienza, sviluppata da Negt e Kluge a partire dai primi anni Settanta (Hohendahl 1979, pp. 102 ss.; Koivisto-Väliverronen 1993, pp. 22 ss.).

La discussione sul condizionamento di classe del paradigma normativo habermasiano rappresenta, peraltro, solo una direttrice dell'ampio dibattito teorico alimentato nel corso degli anni dalle tesi di *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Accanto ad essa, occorre ricordare, per la sua complessiva rilevanza, almeno la critica dei fondamenti "sessuati" della «sfera pubblica borghese» avanzata a più riprese dal pensiero femminista. Ad essere in discussione qui non è, infatti, una mera sottovalutazione dei dispositivi sociali ed istituzionali che fanno del pubblico borghese un ambito dominato dalla presenza maschile, ma la tendenza habermasiana a leggere anche la discriminazione sessuale come una momentanea discrepanza tra ideale e realtà della forma di vita borghese, destinata ad essere assorbita attraverso il suo pieno inveramento. Una prospettiva, questa, alla quale la più recente produzione nel campo dei *Gender Studies* ha contrapposto l'immagine rovesciata della *Öffentlichkeit* come spazio di interazione sociale «essenzialmente, e non solo occasionalmente, maschilista» (Landes 1988, p. 7).

Diversi sono, peraltro, i livelli sui quali si è sviluppata questa revisione al femminile delle tesi habermasiane: ad essere messi in questione nella loro generale validità sono stati, infatti, oltre ai presupposti filosofici del modello, i suoi stessi fondamenti strutturali di operatività, a cominciare da quella dicotomia pubblico/privato in cui molte interpreti hanno visto una illegittima ipostatizzazione dei tradizionali ruoli sociali[6]. Anche in tale contesto, non è mancato, peraltro, chi ha scelto di concentrare le sue critiche sull'eccessiva rappresentatività storica attribuita da Habermas al fenomeno della «sfera pubblica borghese». In tale prospettiva, anche l'affermazione "politicamente corretta" che nella forma di vita borghese le donne fossero escluse dalla sfera pubblica è apparsa sottilmente permeata di ideologia, nella misura in cui faceva propria senza discussioni la pretesa del pubblico borghese di essere *il* pubblico *tout court*. Secondo studiose come Nancy Fraser, la storia della sfera pubblica dovrebbe essere invece riletta in termini pluralistici e "di genere", evidenziando il ruolo decisivo che i "contro-pubblici" femminili hanno svolto nella trasformazione dei complessivi fondamenti dell'ordine politico e sociale borghese (Fraser 1992, pp. 116 ss.; Ryan 1992, pp. 259 ss.).

Al di là dei loro distinti – e almeno in parte divergenti – obiettivi polemici, le diverse linee di attacco alla concezione habermasiana della «sfera pubblica» paiono, peraltro, condividere un medesimo assunto costruttivo: l'esigenza di problematizzare la specifica dimensione di dominio propria della stessa pubblicità borghese, portando al centro dell'attenzione i meccanismi interni di esclusione e assoggettamento che fanno di questo spazio di interazione discorsiva la chiave di volta di un progetto di egemonia sociale. Non è un caso, pertanto, che nel corso degli ultimi decenni queste direttrici di dibattito abbiano a più riprese intersecato la riflessione di due grandi decostruttori dell'ordine borghese come Michel Foucault e Pierre Bourdieu.

Riletta alla luce delle innovative proposte metodologiche di tali autori, anche la dinamica funzionale della «sfera pubblica borghese» ha finito, così, per rivelare la trama di un discorso di dominio sistematicamente finalizzato alla creazione del proprio "altro", una «strategia di distinzione» diretta a marcare la diversità della nuova classe borghese rispetto sia alle vecchie *éli-*

tes aristocratiche cui intendeva sostituirsi, che ai «vasti strati popolari e plebei che aspirava a governare». Come è stato sottolineato, c'è una notevole ironia nel fatto che un campo discorsivo fondato sulla «parità del semplicemente umano» si riveli animato nella sua stessa articolazione funzionale da un progetto di esclusione e di dominio. E se è vero, come sostiene Habermas, che questa contraddizione non ha compromesso del tutto la sostanza ideale della «sfera pubblica borghese» e la sua capacità di autorigenerazione, è vero anche che essa lascia pensare che il rapporto tra pubblicità e *status* sia più complesso di quanto il filosofo tedesco sia disposto ad ammettere: perché «dichiarare un'arena deliberativa come uno spazio in cui le esistenti distinzioni di *status* sono messe tra parentesi e neutralizzate non è sufficiente a far sì che ciò si verifichi realmente» (Fraser 1992, p. 115).

4. *Trent'anni dopo*

Tutto considerato, l'imponente massa di critiche piovuta addosso a *Strukturwandel der Öffentlichkeit* dal momento della sua pubblicazione non sembra aver scosso in profondità le certezze del suo autore, che a distanza di decenni continua a ritenere nelle «grandi linee» fondata la ricostruzione da lui proposta (Habermas 1990, p. XVI). Ciò non significa, naturalmente, che nel frattempo Habermas sia rimasto ancorato al complessivo quadro interpretativo elaborato nel saggio del '62. Al contrario, egli si è progressivamente sganciato dalla costellazione tematica in esso indagata, per dare vita al più ampio e ambizioso programma di rifondazione delle scienze sociali che il pensiero contemporaneo conosca.

Anche in questo caso, però, è bene non farsi ingannare dalle apparenze: sostanzialmente accantonata come autonomo oggetto di analisi, la concezione borghese della *Öffentlichkeit*, nella sua originaria valenza emancipatoria, ha continuato, infatti, a rappresentare per Habermas un fondamentale punto di riferimento intellettuale, in qualche modo presente alla base delle scelte teoriche di volta in volta prevalenti. Da questo punto di vista, se è vero che sarebbe incongruo ricondurre tutta la sua variegata parabola «in maniera monocausale» al tema della sfera pubblica, è altrettanto vero che alla luce della costellazione problematica definita nel saggio del '62 assume maggiore evidenza il progetto complessivo che anima l'itinerario teorico habermasiano, sino ai suoi esiti più innovativi e caratterizzanti (Privitera 2001, p. 70).

In realtà, è lo stesso Habermas ad offrire utili elementi per la ricostruzione di questo percorso. In anni recenti, egli ha identificato, infatti, il nucleo propulsivo della sua ricerca nella progressiva messa in discussione delle «assunzioni filosofico-storiche di fondo» su cui in ultima analisi poggiava l'approccio dialettico sperimentato in *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Vent'anni dopo la pubblicazione della *Dialektik der Aufklärung*, sarebbe stata, dunque, un'analoga crisi di fiducia nella filosofia marxiana della storia a spingerlo oltre l'approccio ideologico-critico caratteristico del «periodo classico» della teoria critica francofortese.

Nel suo caso, però, la ricerca di una via di uscita da un contesto teorico rivelatosi improvvisamente aporetico non coincide con una formale rinuncia alle aspirazioni sistematiche della teoria della società, ma

con il tentativo, ben più impegnativo, di ridefinire le sue basi gnoseologiche di validità. Un approccio, questo, che attraverso un duplice passaggio rifondativo – dalla filosofia della storia all'antropologia filosofica, e da questa alla teoria del linguaggio – avrebbe dato vita, nel corso dei successivi decenni, a quella svolta linguistica della riflessione habermasiana, destinata a trovare la sua definitiva consacrazione nel monumentale impianto ricostruttivo della *Theorie des kommunikativen Handelns*. Qui, in un orizzonte gnoseologico profondamente rinnovato, quel paradigma discorsivo che il giovane Habermas aveva scoperto incarnato nelle forme istituzionali della «sfera pubblica borghese», si rivela inscritto negli universali fondamenti di validità impliciti in ogni forma di comunicazione linguistica.

In tale contesto, l'ideale critico di una razionalizzazione comunicativa della società sembra trovare, dunque, una ben più profonda base di articolazione normativa. Come sottolinea Habermas, la teoria dell'agire comunicativo mira, infatti, «a mettere in luce un potenziale razionale insito nella stessa prassi comunicativa quotidiana. Con ciò essa spiana contemporaneamente la strada a una scienza sociale dal procedere ricostruttivo, che identifica in tutta la loro estensione i processi di razionalizzazione culturale e sociale, ripercorrendoli anche oltre la soglia delle società moderne» (Habermas, 1990, p. XXVIII).

Questa rifondazione linguistica della teoria critica della società rappresenta, peraltro, solo una componente, seppure di grande rilievo, del complessivo mutamento di paradigma portato a compimento da Habermas nello sviluppo del suo percorso di ricerca. Altrettanto rilevante appare infatti, in tale contesto, la rimodulazione dei processi di categorizzazione dello spazio di azione sociale che si verifica, a partire dalla metà degli anni Settanta, attraverso l'inserimento della coppia concettuale sistema/mondo vitale. Con tale passaggio, Habermas intende prendere le distanze da quella «concezione totalitaria» della società come macrosoggetto che, a suo stesso giudizio, inficiava la prospettiva ricostruttiva del saggio sull'opinione pubblica. Di fronte al livello di complessità raggiunto dalle società contemporanee sembra, infatti, aver perso ogni plausibilità la tradizionale idea olistica «di un tutto sociale al quale gli individui socializzati appartengono come membri di un'organizzazione onnicomprensiva» (Habermas 1990, p. XXII).

Ecco perché Habermas ritiene necessario sostituire ad essa una più articolata modalità rappresentativa, diretta a distinguere gli ambiti di azione integrati in termini di agire comunicativo – approssimati dalla categoria di «mondo vitale» – dai nessi sistemici di azione come il sistema economico e l'apparato amministrativo, integrati invece sulla base di media non linguistici (denaro e potere). Un'impostazione, questa, che – oltre ad offrire più efficaci categorie di analisi alla teoria sociale – modifica drasticamente anche il modo di affrontare le patologie della politica contemporanea: in un contesto sociale ormai largamente dipendente da nessi sistemici di azione, non può esserci, infatti, più alcuno spazio per quell'utopia di una integrale fluidificazione discorsiva del potere che animava il paradigma normativo di *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Obiettivo della teoria critica della società diviene perciò ora l'instaurazione di un rapporto equilibrato tra ambiti di razionalità comunicativa e ambiti di razionalità siste-

mica, che consenta di approfittare dei vantaggi funzionali che questi ultimi offrono, impedendone però l'indiscriminata proliferazione (Privitera 2001, pp. 79 ss.).

Ciò che occorre chiedersi, giunti a questo punto del percorso, è cosa resti nell'approccio ricostruttivo dell'ultimo Habermas di quella concezione sistematica della «sfera pubblica» che emerge con tanta evidenza dai suoi primi lavori di teorico della società. Una domanda, questa, alla quale oggi è abbastanza agevole rispondere, considerato il rilievo che questa tematica, per anni relegata in posizione marginale negli scritti del filosofo tedesco, è tornata ad avere nella sua più recente stagione teorica: quella di *Faktizität und Geltung* e della teoria discorsiva del diritto e della politica. Nel modello proceduralizzato di democrazia che caratterizza gli scritti habermasiani degli anni Novanta, l'esistenza di una vitale sfera pubblica politica si propone come una condizione necessaria, sebbene non sufficiente, per l'esistenza di una politica deliberativa come processo di costituzione discorsiva di una volontà comune razionale. Secondo i principî della teoria del discorso, il successo di quest'ultima dipende, infatti, non «dall'agire unanime della cittadinanza, ma dall'istituzionalizzazione di corrispondenti procedure e presupposti comunicativi, e dall'interazione delle consultazioni istituzionalizzate con le opinioni pubbliche informali» (Habermas, *Faktizität*, pp. 352 ss.). Un'impostazione, questa, in cui proprio ai meccanismi della sfera pubblica politica è attribuito il compito di garantire l'esistenza di un circuito di comunicazione sociale tra sistema e mondo vitale, che impedisca «un'autonomizzazione degli imperativi funzionali dalle costellazioni pratico-vitali di interessi» e al tempo stesso introduca impulsi innovativi nella dinamica del sistema politico (Heming 1996, p. 172).

Per spiegare la dinamica della sfera pubblica nel contesto di una società funzionalmente differenziata, Habermas si serve ora di uno schema topografico largamente derivato dagli studi del sociologo Bernhard Peters: al centro dello spazio politico si trova un sistema "poliarchico" di governo, in cui sono facilmente riconoscibili i «complessi istituzionali» corrispondenti ai classici poteri dello Stato. Attorno ad essi, in un'area di periferia interna, ruotano le diverse istituzioni «dotate di diritti di autogestione, ovvero di funzioni di controllo e di sovranità direttamente delegate dallo Stato (università, sistemi assicurativi, rappresentanze professionali, enti, associazioni benefiche, fondazioni, ecc.)». Proseguendo verso l'esterno, troviamo dapprima tutte le organizzazioni private, le associazioni affaristiche e le lobbies che, in modo per lo più poco trasparente, si occupano di attivare stabili rapporti negoziali con le pubbliche amministrazioni e, infine, quella rete di soggetti collettivi – circoli, associazioni, gruppi di interesse e movimenti – che – «rivolti al parlamento e all'amministrazione, ma spesso anche attraverso i canali dell'apparato giudiziario – "forniscono" espressione linguistica ai problemi sociali, avanzano rivendicazioni politiche, articolano interessi o bisogni, influenzando in tal modo la formulazione dei progetti legislativi e degli indirizzi politici» (Habermas, *Faktizität*, pp. 422 ss.).

Per definire nel suo insieme questo particolare «tessuto di vita associativa» che trova la sua ragion d'essere nell'articolazione di istanze politiche e sociali, Habermas fa ricorso alla classica nozione di società civile che già aveva giocato un ruolo cen-

trale nell'intelaiatura categoriale di *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Contro la dimensione economicistica un tempo evocata da questa nozione, egli ne sottolinea però ora lo stretto riferimento alla generale dinamica dell'interazione comunicativa. Nella intelaiatura categoriale di *Faktizität und Geltung*, la società civile si propone, infatti, come il luogo in cui – attraverso la mediazione di una rete di associazioni volontarie «di tipo non statale né economico» – il «serbatoio di interazioni semplici» che forma la trama del mondo vitale va ad alimentare un più ampio e strutturato flusso comunicativo, centrato sulla problematizzazione discorsiva di temi di interesse comune. Da questo punto di vista, la società civile costituisce il necessario supporto infrastrutturale per l'esistenza della sfera pubblica, intesa come spazio virtuale in cui temi di pubblico interesse sono elaborati e discussi e può formarsi una vera opinione pubblica (Habermas, *Faktizität*, p. 100, pp. 427 ss.; Heming 1997, pp. 231 ss.).

Il quadro d'insieme che emerge dalla più recente concezione habermasiana della *Öffentlichkeit* è dunque quello «di un complesso circuito di comunicazione che parte dalla periferia, dove esperienze vissute nella sfera privata si amplificano nella società civile e, passando per i diversi livelli di astrazione della sfera pubblica, arrivano fino al centro del sistema», dove i problemi vengono affrontati nell'ambito delle competenze istituzionali e trovano soluzioni che, veicolate alla periferia, sono sottoposte al giudizio della sfera pubblica (Privitera 2001, pp. 86 s.). Più in particolare, si può dire che la sfera pubblica è in grado di adempiere alla sua funzione di percepire e tematizzare i problemi sociali complessivi proprio nella misura in cui nasce dai nessi di comunicazione di un pubblico di cittadini «emergente per così dire dalla sfera privata». Nelle diverse voci di questo pubblico risuona, infatti, l'eco delle esperienze biografiche negative, delle sofferenze che i «costi esternalizzati» e i «disturbi interni» dei sistemi d'azione funzionalmente specializzati infliggono all'intero corpo sociale e che trovano la più accurata registrazione nell'orizzonte esperienziale del mondo della vita (Habermas, *Faktizität*, pp. 432 ss.).

Rispetto al modello degli anni Sessanta, Habermas propone però ora una netta separazione tra il processo di articolazione discorsiva di problemi e opinioni – proprio della sfera pubblica in tutte le sue incarnazioni – e il processo di costituzione della volontà comune, e dunque di vera e propria decisione politica, che resta invece affidato esclusivamente ai titolari di formali competenze istituzionali. Non è un caso, da questo punto di vista, che egli faccia proprio il modello delle chiuse idrauliche, elaborato da Peters per tematizzare il vero e proprio sbarramento che i temi articolati dalla sfera pubblica devono superare per poter fare ingresso nell'agenda politica.

Habermas ritiene, peraltro, che nelle condizioni di ordinario sovraccarico funzionale dei sistemi politico-amministrativi contemporanei, un diretto coinvolgimento della società civile nel procedimento di *agenda setting* possa aver luogo solo in circostanze straordinarie, percepite dagli stessi cittadini come situazioni di crisi. Per il resto, al pubblico nella sua generalità resta affidato solo il compito di controllare l'operato del potere amministrativo e *orientarlo* in una certa direzione, identificando, «all'interno di un processo da cui sono rimosse le costrizioni della decisionalità, i nuovi problemi che

meritano una considerazione formale» (Ferrara 1999, p. 96). Da questo punto di vista, la politica deliberativa è un modello segmentato e processuale di formazione della volontà popolare che parte dalla percezione dei problemi sociali da parte dei diretti interessati e arriva sino alla loro elaborazione in sede parlamentare (Privitera 2001, p. 84).

Anche all'interno di questo più articolato modello, si conferma centrale però il ruolo di un'autentica interazione discorsiva, finalizzata alla libera formazione dell'opinione e della volontà. Nella dinamica di costituzione dell'opinione pubblica – nota, al proposito, Habermas – le dimensioni del consenso non sono, infatti, mai rilevanti quanto le concrete modalità attraverso le quali esso è stato raggiunto:

> Per la strutturazione di un'opinione pubblica sono assai più importanti le regole d'una *comune* prassi comunicativa. Solo così l'approvazione di temi e contributi *si sviluppa* come risultato d'un dibattito più o meno esauriente, nel corso del quale si sono potute elaborare – più o meno razionalmente – proposte, informazioni e ragioni. Il livello discorsivo della formazione dell'opinione nonché la "qualità" dei suoi risultati dipendono in generale proprio da questo «più o meno» di elaborazione razionale in ordine a proposte, informazioni e ragioni che dovrebbero essere più esaurienti possibili. Perciò non considereremo riuscita una comunicazione pubblica solo per il fatto che essa ha prodotto "generalità" e "inclusione"; al contrario si dovrà sempre giudicare in base ai criteri formali del costituirsi di un'opinione pubblica qualificata. [Habermas, *Faktizität*, p. 430]

Certo, anche l'ultimo Habermas si fa poche illusioni sulle difficoltà che nelle società funzionalmente differenziate ostacolano il cammino di un'opinione pubblica discorsivamente fondata. In *Faktizität und Geltung* è presente, anzi, anche uno schema verticale di analisi specificamente finalizzato ad enucleare i complessi nodi problematici che caratterizzano la dinamica della sfera pubblica contemporanea. A ben vedere, infatti, quest'ultima può essere differenziata su più livelli, a seconda del grado di densità comunicativa, complessità organizzativa e raggio d'azione che la caratterizza; e a questo aumento di complessità strutturale fa riscontro anche una sempre più accentuata incidenza di quell'effetto teatro – la differenziazione tra «organizzatore, oratore e ascoltatore, arena e galleria, palcoscenico e platea» – che caratterizza ogni spazio pubblico che oltrepassi il contesto delle interazioni semplici (Habermas, *Faktizität*, p. 431).

Un processo, questo, al quale è connesso il rischio di una sempre maggiore asimmetria nelle concrete modalità di funzionamento della *Öffentlichkeit*: non tutti i soggetti che si muovono sul palcoscenico della sfera pubblica sono espressione, infatti, di quel tessuto della società civile che contribuisce a dare forma a temi e problemi di interesse comune. Accanto agli «attori che spontaneamente si fanno avanti "uscendo fuori" dalle file del pubblico», ci sono soggetti semi-istituzionali come partiti e gruppi d'interesse che si presentano semplicemente «di fronte al pubblico», alla ricerca di quella dimensione di influenza politica che nella sfera pubblica prende forma (Habermas, *Faktizität*, pp. 431 ss.).

A differenza dei primi, questi dispongono «*fin dall'inizio* di forza organizzativa, risorse e potenziali di minaccia», una dote di potere sociale che consente loro di imporre con facilità all'agenda politica temi di proprio interesse. Inoltre, mentre gli attori che provengono dalla società civile sono impegnati in prima persona ad ali-

mentare le strutture comunicative della sfera pubblica, quelli che provengono dal centro del sistema politico tendono semplicemente a sfruttare le potenzialità di una sfera pubblica già costituita, stringendola d'assedio «dall'esterno invece di agire dal suo interno» (Habermas 1995, p. 141). A completamento del quadro, Habermas ricorda infine che nella sfera pubblica mediatizzata caratteristica delle società contemporanee sono gli stessi professionisti della comunicazione – scrittori, giornalisti e pubblicisti in senso lato – a trasformarsi in attori del sistema, imponendosi in molti casi come gli arbitri indiscussi dei flussi comunicativi esistenti al suo interno (Habermas, *Faktizität*, pp. 446 ss.).

Nel modello dell'ultimo Habermas diviene, perciò, possibile giudicare la qualità di una sfera pubblica dal tipo di attori che vi appaiono. Mentre gli attori che emergono dalla società civile articolano in senso comunicativo i problemi di cui sono interpreti, mirando a convincere il pubblico con la sola forza dei propri argomenti, gli esponenti di particolari sfere funzionali argomentano sempre avendo presente l'interesse dell'organizzazione di cui fanno parte, secondo un atteggiamento strategico, mirato a soddisfare istanze particolari, spesso inconfessabili, e pertanto impossibilitato a sviluppare un'argomentazione veramente aperta.

Un'impostazione, questa, che consente di riproporre su basi metodologicamente rinnovate – quelle di una traduzione sociologica del modello di democrazia radicale avanzato dalla teoria del discorso – la distinzione tra sfera pubblica autonoma e sfera pubblica manipolata già formulata in *Strukturwandel der Öffentlichkeit*: come sottolinea Habermas, i processi comunicativi pubblici sono tanto meno deformati «quanto più si affidano alla dinamica interna d'una società civile emergente dal mondo della vita». In tale contesto il risultato della dinamica comunicativa è, infatti, «un consenso verificato discorsivamente, o per lo meno in un'opinione di maggioranza affinata discorsivamente». Il prodotto di una sfera pubblica manipolata è, invece, sempre «un potere generato amministrativamente», «la creazione di una lealtà di massa per decisioni prese a partire da e tramite il centro della politica» (Privitera 2001, p. 89).

5. *Spazio, comunicazione, identità*

Nonostante tutti i *caveat* di cui è disseminata la sua analisi, oggi Habermas sembra però condividere ben poco della pessimistica diagnosi epocale presente alla base di *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. All'inizio degli anni Novanta, egli ha fatto anzi pubblicamente autocritica su questo punto, dichiarando sostanzialmente «inadeguata» la sua diagnosi «di un'evoluzione rettilinea dal pubblico politicamente attivo a quello privatistico, dal "pubblico che argomenta razionalmente in fatto di cultura a quello che consuma la cultura"» (Habermas 1990). Il periodico ritorno di grandi stagioni di impegno civile – dalle lotte studentesche della seconda metà degli anni Sessanta alle manifestazioni di piazza nei Paesi dell'Est – lo ha convinto, infatti, di aver ampiamente sottovalutato la capacità di resistenza di quel «pubblico di massa» che nell'ovattata atmosfera della Germania del secondo dopoguerra sembrava destinato al confortevole obnubilamento dell'industria culturale.

Il capitolo VIII di *Faktizität und Geltung* è allora molto più cauto sul futuro della «sfe-

ra pubblica politica». Riallacciandosi alle divergenti linee di analisi elaborate dalla sociologia delle comunicazioni di massa, Habermas tende a proporre, infatti, l'immagine di un campo di forze in cui si incrociano per lo meno due processi contrastanti: da un lato «la produzione comunicativa del potere legittimo» e dall'altro «il ricorso manipolativo al potere dei media per creare devozione di massa, domanda e "compliance" verso imperativi sistemici» (Habermas 1990, p. XLI). Ribaltando un *topos* di origine francofortese, egli si dichiara convinto, peraltro, che come dimensione comunicativa ancorata al mondo della vita la sfera pubblica possegga degli anticorpi strutturali in grado di proteggerla dagli attori che dall'esterno la cingono d'assedio: se è vero, infatti, che in condizioni ordinarie è possibile condizionarla e manipolarla, è vero anche che in situazioni di crisi «le strutture su cui effettivamente poggia l'autorità d'un pubblico capace di prendere posizione cominciano a entrare in vibrazione» e allora «si modificano anche i rapporti di forza esistenti tra società civile e sistema politico» (Habermas, *Faktizität*, p. 449).

Il moderato ottimismo con cui negli ultimi anni Habermas sembra guardare agli sviluppi della sfera pubblica politica nell'orizzonte mediatizzato delle democrazie occidentali non è, peraltro, l'unico elemento di revisione introdotto rispetto al paradigma critico-ricostruttivo degli anni Sessanta. Sotto questo profilo, occorre ricordare almeno il deciso impianto "pluralista" ora riconosciuto all'ambito della *Öffentlichkeit*: se cioè nel saggio del '62 oggetto dell'analisi era una «sfera pubblica» al singolare come spazio onnicomprensivo di interazione discorsiva, ora ad essere indagata è una molteplicità di contesti comunicativi, irriducibile ad un ambito unificato e indifferenziato. In questa prospettiva, perno della dinamica comunicativa è sempre un "pubblico di pubblici", differenziati su base spaziale, temporale, contenutistica o funzionale. Alla metafora sferica utilizzata un tempo viene sovrapponendosi, così, un'immagine reticolare immediatamente espressiva del livello di frammentazione che, nelle società complesse, caratterizza la comunicazione politica: la formazione dell'opinione – scrive, al proposito, Habermas –

> si compie in una rete aperta e "includente" di sfere pubbliche subculturali che si sovrappongono l'una all'altra senza chiari confini temporali, sociali e di merito. All'interno del quadro garantito dai diritti fondamentali, le strutture di questa sfera pubblica pluralistica si formano in maniera più o meno spontanea. I flussi di comunicazione sono in linea di principio illimitati; essi penetrano attraverso sfere pubbliche "messe in scena" da associazioni che rappresentano gli elementi informali della sfera pubblica generale. Questi flussi formano nel loro insieme un terreno "selvaggio", mai interamente organizzabile dall'alto.
> [Habermas, *Faktizität*, p. 385, p. 427]

È appunto nell'orizzonte di questa rilettura pluralistica e "anarchica" della dinamica della sfera publica, che la ricostruzione di Habermas si arricchisce di nuove linee di approfondimento tematico, capaci di attribuire maggiore concretezza alla sua rappresentazione della democrazia di massa. Accogliendo gli stimoli provenienti da alcuni dei suoi critici, egli dedica, ad esempio, grande attenzione al cruciale fenomeno dei movimenti sociali, completamente assente nel modello ricostruttivo di *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Ora, infatti, i movimenti si impongono come l'espressione più tipica della spontanea capacità di

produzione dell'opinione caratteristica del «pubblico dei cittadini». E da questo punto di vista, consentono di tematizzare al meglio la «curiosa auto-referenzialità della prassi comunicativa della società civile», giacché se da un lato, con i loro programmi, essi influenzano direttamente il sistema politico, dall'altro appaiono «anche riflessivamente impegnati a vitalizzare, stabilizzare ed allargare società civile e sfera pubblica» (Habermas, *Faktizität*, p. 438).

Immergendosi nel vivo della dinamica politica contemporanea, Habermas supera dunque, almeno in parte, quell'«eccesso di stilizzazione» che qualcuno aveva rimproverato alla sua precedente concezione della sfera pubblica. Al centro della riflessione appaiono, infatti, ora problematiche molto distanti dal *topos* di un processo di «autorischiaramento collettivo di individui interessati al bene comune». Si indaga sulla dinamica di «autoidentificazione» (e autolegittimazione) che caratterizza ogni fenomeno di aggregazione all'interno del «pubblico dei cittadini», sugli atti di disobbedienza civile come «ultimo mezzo per procurare ascolto e influenza pubblicistico-politica agli argomenti d'opposizione», persino sul rischio di un radicale conflitto intersoggettivo che sempre accompagna lo sviluppo di un'autentica comunicazione pubblica.

Conformemente alla "svolta etica" che caratterizza l'ultima stagione della teoria habermasiana, oggetto di confronto discorsivo all'interno della sfera pubblica non è più soltanto la composizione degli interessi di parte in una interpretazione socialmente condivisa del bene comune, ma una ben più radicale lotta per il riconoscimento dei bisogni e delle identità, che chiama in causa il modo stesso di essere di soggetti individuali e collettivi, aprendo la sfera pubblica ad un orizzonte esperienziale «ricco di conflitti non meno che di "forme di vita" generatrici di senso» (Habermas, *Faktizität*, p. 365). Qui, come è evidente, la concezione habermasiana della sfera pubblica si apre al mutato spazio di esperienza delle società tardo-capitalistiche, alla dinamica della globalizzazione e al processo di intersezione culturale che ne rappresenta una degli esiti più appariscenti. Come e più della teoria della giustizia di Rawls, la politica deliberativa sembra assumere il «fatto del pluralismo» come il punto di partenza per la costruzione discorsiva di una vera «solidarietà tra estranei»: perché per Habermas non esistono questioni intrattabili per principio. Al contrario, «qualunque tema, inclusi i valori, le interpretazioni dei bisogni e i requisiti delle identità (...) può essere portato nel foro pubblico se qualcuno lo desidera» (Ferrara 1999, p. 104).

Certo, non si può dire che nella nuova concezione habermasiana della sfera pubblica tutti gli elementi di debolezza teorica che inficiavano il suo precedente modello abbiano trovato soluzione. Anche dopo aver aperto la sua sfera pubblica ad una «lotta per il riconoscimento» largamente eccedente i meri conflitti socio-economici, Habermas resta ben lontano, ad esempio, dal riconoscere al discorso pubblico una autentica centralità nei processi di costituzione e potenziamento delle identità sociali. Da questo punto di vista, il suo modello resta fondato su una decisa preminenza della sfera privata, che il ricorso alla suggestiva categoria del mondo vitale non fa che accentuare (Heming 1997, pp. 234 ss.): è in questo orizzonte, infatti, che si verificano gli episodi più significativi per la biografia individuale e prendono forma le interpretazioni che andranno ad alimentare il repertorio tematico dei diversi contesti dis-

corsivi. Come è evidente, siamo dunque distanti dai più articolati modelli di costituzione discorsiva della soggettività recentemente offerti da altri orizzonti di ricerca.

Nonostante l'ostentata presa di distanza dagli stilemi della critica francofortese dell'industria culturale, resta inoltre ancora non del tutto chiaro il ruolo che Habermas è disposto a riconoscere ai nuovi *media* nel processo di costituzione di un'efficace sfera pubblica politica. L'impressione che si trae da una attenta lettura della non lineare prosa di *Faktizität und Geltung* è, infatti, che egli continui a considerare la «discussione critica» – e cioè il confronto riflessivo tra diverse argomentazioni, opinioni e punti di vista, all'interno di un luogo condiviso – come il principale strumento di costituzione di una vera pubblicità politica (Habermas, *Faktizität*, p. 452). Non sorprende, pertanto, che molti studiosi delle comunicazioni di massa abbiano rimproverato al filosofo tedesco una sostanziale incomprensione delle diverse possibilità di esperienza – e di interazione comunicativa – offerte dalle nuove tecnologie (Thompson 1995, pp. 184 ss.; Heming 1997, pp. 210 ss.).

Questo irrisolto approccio all'orizzonte della pubblicità mediatizzata può forse contribuire a spiegare la prudenza persino eccessiva con la quale in *Faktizität und Geltung* Habermas viene ridisegnando il suo ideale normativo di una fluidificazione discorsiva del potere. Come è stato sottolineato, con la sua netta separazione tra formazione dell'opinione e formazione della volontà politica egli sembra, infatti, aver accettato «l'idea "realistica" che un processo democratico legittimo può essere compatibile con la presenza di ampi pubblici "deboli", la cui funzione è di formarsi un'opinione propria e di influenzare in tal modo i circoli di coloro i quali dovranno in realtà prendere le decisioni legislative o di politica sociale» (Ferrara 1999, p. 101). L'adesione senza riserve ad una versione completamente giuridificata del circuito dell'opinione pubblica è il prezzo che Habermas è disposto a pagare per evitare il rischio di una degenerazione mediatico-plebiscitaria del tradizionale principio della sovranità popolare. Un'impostazione, questa, che se applicata rigidamente rischia tuttavia di trasformare l'opzione proceduralistica della politica deliberativa in una implicita rinuncia a quell'ideale di una piena autodeterminazione della cittadinanza che aveva caratterizzato la teoria critica habermasiana sin dai suoi esordi.

Ma il rifiuto di approfondire il confronto con i nuovi *media* finisce per avere dei costi anche sull'altro grande orizzonte tematico imposto dalla evoluzione del contesto politico-economico mondiale: vale a dire la creazione di circuiti di comunicazione politica adeguati al progressivo emergere di una costellazione post-nazionale. Sebbene in *Faktizität und Geltung* Habermas si sforzi di rappresentare la sfera pubblica come una rete spazialmente ramificata, inclusiva di arene internazionali, è abbastanza evidente, infatti, che egli continua a pensare lo Stato-Nazione come il fondamentale contesto di radicamento di ogni efficace dinamica di problematizzazione discorsiva della politica.

Da questo punto di vista, l'impostazione del volume sembra implicitamente riproporre, sebbene diversamente articolato, il modello territoriale di *Öffentlichkeit* caratteristico della ricostruzione degli anni Sessanta. A dispetto della complessità rizomatica della sua articolazione interna, la nuova concezione habermasiana della sfera pubblica si rivela, così, ancora espressione di quella teoria della società come *container* in cui Ulrich

Beck ha visto uno dei più duraturi effetti gnoseologici del dominio statale dello spazio (Beck 1999, pp. 41 ss.). Su questo punto, però, si giocano le possibilità di una generalizzazione transnazionale dell'ideale habermasiano di politica deliberativa, la pensabilità stessa, cioè, della fondazione discorsiva di una democrazia cosmopolitica. Non è un caso, dunque, che il problema della costituzione di una sfera pubblica globale abbia rappresentato nell'ultimo decennio uno dei temi più insistentemente presenti nella riflessione filosofico-politica di Habermas. Anche nella nuova prospettiva di analisi inaugurata dalla teoria discorsiva della politica, la concezione habermasiana della *Öffentlichkeit* si conferma, dunque, come un programma interdisciplinare di lavoro ancora lontano da un definitivo assetto costruttivo.

Bibliografia

Baker (Keith Michael), *Inventing French Revolution. Essays on French Political Culture in the Eighteenth Century*, Cambridge, University Press, 1990;

– *Defining the Public Spere in Eighteenth-Century France: Variations on a Theme by Habermas*, in C. Calhoun, *Habermas and the Public Sphere*, cit., pp. 181-211;

Benhabib (Seyla), *Models of Public Space: Hannah Arendt, the Liberal Tradition and Jürgen Habermas*, in C. Calhoun, *Habermas and the Public Sphere*, cit., pp. 73-98;

Beck (Ulrich), *Was ist Globalisierung?*, Frankfurt a. Main, Suhrkamp, 1997 (trad. it. *Che cos'è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria*, Roma, Carocci, 1999);

Benigno (Francesco), *Specchi della Rivoluzione. Conflitto e identità politica nell'Europa moderna*, Roma, Donzelli, 1999;

Bobbio (Norberto), *La democrazia e il potere invisibile*, in «Rivista italiana di scienza politica», n. 2, 1980;

Briggs (Asa)-Burke (Peter), *A Social History of the Media. From Gutenberg to the Internet*, Cambridge-Oxford, Polity Press-Blackwell, 2000 (*Storia sociale dei media. Da Gutenberg a Internet*, Bologna, il Mulino, 2002);

Calhoun (Craig) (ed.), *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge (Mass.)-London, MIT Press, 1992;

– *Introduction: Habermas and the Public Sphere*, in Idem, *Habermas and the Public Sphere*, cit., pp. 1-50;

Chartier (Roger), *The Cultural origins of the French Revolution*, Duke University Press, 1991 (trad. it. *Le origini culturali della Rivoluzione francese*, Roma-Bari, Laterza, 1991);

Eley (Geoff), *Nations, Publics, and Political Cultures: Placing Habermas in the Nineteenth Century*, in C. Calhoun, *Habermas and the Public Sphere*, cit., pp. 289-339;

Ferrara (Alessandro), *Justice and Judgement. The Rise and the Prospect of the Judgment Model in Contemporary Political Philosophy*, London, SAGE, 1999 (trad. it. *Giustizia e giudizio. Ascesa e prospettive del modello giudizialista nella filosofia politica contemporanea*, Roma-Bari, Laterza, 2000);

Fraser (Nancy), *Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy*, in C. Calhoun, *Habermas and the Public Sphere*, cit., pp. 109-142;

Habermas, Jürgen, *Verrufener Fortschritt – Verkanntes Jahrhundert. Zur Kritik an der Geschichtsphilosophie*, in «Merkur», n. 147, 1960;

– *Über den Begriff der politischen Beteiligung*, in AA.VV., *Student und Politik. Eine soziologische Untersuchung zum politischen Bewusstsein Frankfurter Studenten*, Neuwied-Berlin, Luchterlhand, 1961 (trad. it. *Riflessioni sul concetto di partecipazione politica*, in J. Habermas, *Cultura e critica. Riflessioni sul concetto di partecipazione politica e altri saggi*, Torino, Einaudi, 1980).

– *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Neuwied, Luchterland, 1962 (trad. it. *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Roma-Bari, Laterza, 1971, 2002);

– *Theorie des kommunikativen Handelns*, Frankfurt a. Main, Suhrkamp, 1981 (trad. it. *Teoria dell'agire comunicativo*, Bologna, il Mulino, 1986);

– *Die Verschlingung von Mythos und Aufklärung: Horkheimer und Adorno*, in Idem, *Der philosophische Diskurs der Moderne. Zwölf Vorlesungen*, Frankfurt a. Main, Suhrkamp, 1985 (trad. it., *L'intrico di mito e illuminismo: Horkheimer e Adorno*, in Idem, *Il discorso filosofico della modernità. Dodici lezioni*, Roma-Bari, Laterza, 1987, pp. 109-134);

– *Vorwort zur Neuauflage*, in *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Frankfurt a. Main, Suhrkamp, 1990 (trad. it. *Prefazione alla nuova edizione*, in *Storia e critica dell'opinione pubblica*, cit., pp. VII-XLIII);

– *Concluding Remarks*, in C. Calhoun, *Habermas and the Public Sphere*, cit., pp. 462-480;

– *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt a. Main, Suhrkamp, 1992 (trad. it. *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Milano, Guerini, 1996);

– *Ein Gespräch über Fragen der politischen Theorie*, in Idem, *Die Normalität einer Berliner Republik*, Frankfurt a. Main, Suhrkamp, 1995;

– *Die postnationale Konstellation. Politische Essays*, Frankfurt a. Main, Suhrkamp, 1998 (trad. it. parz. *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, Milano, Feltrinelli, 1999);

Heming (Ralf), *Öffentlichkeit, Diskurs und Gesellschaft. Zum analytischen Potential und zur Kritik des Begriffs der Öffentlichkeit bei Habermas*, Wiesbaden, Deutscher Universitäts Verlag, 1997;

Hohendahl (Peter), *Critical Theory, Public Sphere and Culture: Jürgen Habermas and his Critics*, in «New German Critique», n. 6, 1979, pp. 89-118;

Holland-Cunz (Barbara), *Öffentlichkeit und Intimität. Demokratietheoretische Überlegungen*, in «Das Argument», n. 206, 1994, pp. 659-674;

Horkheimer (Max)-Adorno (Theodor Wiesengrund), *Dialektik der Aufklärung*, Amsterdam, Querido Verlag, 1947 (trad. it. *Dialettica dell'illuminismo*, Torino, Einaudi, 1982);

Jay (Martin), *The Dialectical Imagination. A History of the Frankfurt School and the Institute of Social Research, 1923-1950*, Boston-Toronto, Little, Brown & Company, 1973 (trad. it. *L'immaginazione dialettica. Storia della Scuola di Francoforte e dell'Istituto per le ricerche sociali 1923-1950*, Torino, Einaudi, 1979);

Kennedy (Ellen), *Carl Schmitt und die "Frankfurter Schule". Deutsche Liberalismuskritik im 20. Jahrhundert*, in «Geschichte und Gesellschaft», n. 12, 1973, pp. 380-419;

Koselleck (Reinhart), *Kritik und Krise. Ein Beitrag zur Pathogenese der bürgerlichen Welt*, Freiburg-München, Alber, 1959 (trad. it. *Critica illuministica e crisi della società borghese*, Bologna, il Mulino, 1972);

Koivisto (Juha)-Väliverronen (Esa), *Das Comeback kritischer Theorien der Öffentlichkeit*, in «Das Argument», n. 201, 1993, pp. 717-732;

Kramer (Lloyd), *Habermas, History and Critical Theory*, in C. Calhoun, *Habermas and the Public Sphere*, cit., pp. 236-258;

Landes (Joan B.), *Women and the Public Sphere in the Age of the French Revolution*, Ithaca, 1988;

Negt (Oskar)-Kluge (Alexander), *Öffentlichkeit und Erfahrung*, Frankfurt a. Main, Suhrkamp, 1972 (trad. it. *Sfera pubblica ed esperienza*, Milano, Mazzotta, 1979);

Privitera (Walter), *Sfera pubblica e democratizzazione*, Roma-Bari, Laterza, 2001;

Ruocco (Giovanni), *Libertinismo e modernità*, in «Storica», n. 16, 2000, pp. 31-87;

Ryan (Mary), *Gender and Public Access: Women's Politics in Nineteenth-Century America*, in C. Calhoun, *Habermas and the Public Sphere*, cit., pp. 259-288;

Thompson (John B.), *The Media and Modernity. A Social Theory of the Media*, Cambridge, Polity Press, 1995 (trad. it. *Mezzi di comunicazione e modernità. Una teoria sociale dei media*, Bologna, il Mulino, 1998);

Wiggershaus (Rolf), *Die Frankfurter Schule. Geschichte. Theoretische Entwicklung. Politische Bedeutung*, München-Wien, Hanser, 1986 (trad. it. *La Scuola di Francoforte. Storia. Sviluppo teorico. Significato politico*, Torino, Bollati Boringhieri, 1992);

Wingert (Lutz)-Günther (Klaus), *Die Öffentlichkeit der Vernunft und die Vernunft der Öffentlichkeit. Festschrift für Jürgen Habermas*, Frankfurt a. M., Suhrkamp, 2001;

Wisching (Andreas), *Parlament und Volkes Stimme – Unterhaus und Öffentlichkeit in England des frühen Jahrhunderts*, Göttingen, 1990;

Zaret (David), *Religion, Science and Printing in the Public Spheres in Seventeenth-Century England*, in G. Calhoun, *Habermas and the Public Sphere*, cit., pp. 212-235.

[1] Sulle difficoltà di trovare un equivalente italiano del termine si veda la nota dei traduttori in Habermas 1962, p. XLV. I traduttori di lingua inglese hanno risolto anch'essi il problema ricorrendo alla formula *public sphere*. In Francia il termine *Öffentlichkeit* è stato invece reso con *espace public*. In tutti i casi è evidente la scelta di rendere attraverso un esplicito richiamo spaziale il riferimento ad un ambito specifico «individuabile dal punto di vista sociologico» in esso contenuto.

[2] Habermas 1962, p. 30. Per un'analisi critica di questo aspetto della ricostruzione habermasiana v. Briggs-Burke 2000, pp. 92 ss.; Thompson 1995, pp. 183 ss.

[3] È sufficiente ricordare, a questo proposito, la ben più articolata interpretazione del nesso Assolutismo-Illuminismo-Rivoluzione – e la conseguente riperiodizzazione storica – offerta da Baker nei suoi fondamentali studi sulla genesi della «sfera pubblica politica» nella Francia di Antico Regime (Baker 1990, pp. 167 ss.; 1992, pp. 181 ss.). Ma per un ulteriore esempio di valorizzazione storiografica delle tesi di Habermas si veda Chartier 1991.

[4] Nato come *Habilitationsschrift* presso l'Università di Francoforte, il lavoro fu infatti respinto da Horkheimer e Adorno per motivi ancora oggi poco chiari e presentato con successo a Marburgo grazie al decisivo appoggio di Abendroth, a cui non a caso il libro è dedicato. Sui complessi retroscena di questo passaggio si veda Wiggershaus 1986, pp. 560 ss. Un cauto riconoscimento delle radici francofortesi dell'opera emerge, comunque, in Habermas 1992, p. 463.

[5] Sul nesso Habermas-Arendt si veda da ultimo Calhoun 1992, p. 5; Benhabib 1992, pp. 73 ss. Sui rapporti con la sociologia conservatrice Wiggershaus 1986, pp. 551 ss.; sull'influenza di Schmitt-Kennedy 1986, pp. 402 ss.

[6] Sui limiti del classico rapporto pubblico-privato in una prospettiva femminista si veda Benhabib 1992, pp. 89 ss.; Holland-Cunz 1994, pp. 659 ss. Sulle trappole della discorsività borghese si veda Fraser 1992, pp. 118 ss.

L'opinion publique des juristes

ALAIN LAQUIÈZE

> L'opinion publique c'est la sphère idéale de pensées où la lecture quotidienne du journal plonge chacun des lecteurs.
> [Hauriou, p. 160]

L'opinion publique est-elle un objet d'étude pour les juristes? La réponse est certainement négative pour la plupart des juristes contemporains qui consacrent leurs activités scientifiques à l'étude de la règle de droit et négligent les circonstances sociales et factuelles qui gouvernent l'édiction de celle-ci et permettent – ou empêchent – sa bonne application, une fois édictée. Dans leur fascination pour les normes, ils délaissent les individus qui en sont les auteurs, mais aussi les destinataires. Cela n'a pas toujours été le cas. Chez les juristes – il faudrait parler plus spécialement des constitutionnalistes – qui écrivaient autour des années 1900, les préoccupations dans le domaine de la science politique, discipline alors balbutiante, étaient très présentes (v. par exemple, Favre, *passim*). Il n'était pas rare de voir, sous leurs plumes, de longs développements consacrés au peuple ou à l'opinion publique.

Ils mettaient toutefois en garde contre le caractère largement indéterminable de l'opinion publique et la difficulté à la connaître. Ainsi, James Bryce qui lui a consacré une douzaine de chapitres de son volumineux travail sur *La République américaine*, a insisté sur la difficulté à la cerner et sur le risque de voir dans certaines techniques, telles que l'élection des représentants, des moyens infaillibles de son expression (pp. 329 et 473-474). Carl Schmitt a également reconnu que les institutions et les procédures légales n'étaient pas à même d'appréhender et d'organiser complètement l'opinion publique, même si elles pouvaient servir à l'exprimer, «à lui donner une valeur de *symptôme* en plus de sa teneur officielle» (Schmitt, *Théorie de la constitution*, pp. 388-389).

Cette indéterminabilité apparente de l'opinion publique ne signifie pas nécessairement qu'elle est par définition indéterminée. C'est la confusion entre des notions pourtant distinctes qui a conduit souvent – et peut-être encore aujourd'hui

– à délaisser la notion d'opinion publique, jugée hâtivement comme peu opératoire pour saisir la vie politique et institutionnelle. Or, l'opinion publique ne peut être assimilée par exemple au peuple qui est un concept multiforme, susceptible de recouvrir de nombreuses significations. Le peuple peut en effet désigner aussi bien la population, tous les ressortissants de l'Etat, un attroupement dans une ville, la nation, les électeurs, etc. Carl Schmitt a distingué, pour sa part, trois sens principaux du mot «peuple» dans le cadre d'une démocratie libérale: 1) le peuple *avant et au-dessus* de la constitution qui désigne le peuple comme le sujet du pouvoir constituant; 2) le peuple *à l'intérieur* de la constitution dans l'exercice de pouvoirs réglementés par les lois constitutionnelles: il s'agit là du corps électoral ou du corps civique participant directement à une votation, comme les référendums et les plébiscites; 3) le peuple *à côté* de la réglementation des lois constitutionnelles. C'est ce troisième sens qui renvoie à l'opinion publique (*ibidem*, pp. 377 et s).

Schmitt insiste sur l'idée que le peuple ne peut être réduit au corps électoral qui se manifeste lors des élections ou des votations. Il continue à exister comme «puissance politique immédiatement *présente*» (*ibidem*, p.381), comme «puissance inorganisée et non formée, à côté des cas où il exerce une activité organisée légiconstitutionnellement» (*ibidem*). Le peuple n'est donc pas uniquement, comme dans le positivisme kelsenien, un organe de l'Etat qui ne devrait son existence qu'à la constitution: il existe non seulement avant mais aussi en dehors de la constitution. On pourrait même ajouter qu'il existe surtout hors de la constitution: Schmitt livre là une critique de la démocratie libérale, accusée de faire de la «constitution libérale bourgeoise» le seul truchement de la volonté du peuple, niant en réalité son existence. Car le peuple n'apparaît, selon cette interprétation, que dans la vie publique; concrètement, cela signifie qu'il n'est présent que dans «le fait de la présence physique d'une foule rassemblée en public» (*ibidem*, p. 382). On ne peut déceler la présence du peuple dans une élection ou un référendum, puisque l'individu se prononce dans l'isoloir, en son âme et conscience, par un vote individuel secret. Comme le précise Schmitt,

> […] poussés jusqu'à leur terme, l'élection et la votation par vote individuel secret transforment le *citoyen* – donc la figure spécifiquement démocratique, c'est-à-dire *politique* – en un homme privé qui, venant de la sphère du *privé* (que ce privé soit sa religion, son intérêt économique ou les deux en un), exprime une opinion privée et remet son vote. Le vote individuel secret signifie que le citoyen votant est isolé au moment décisif. L'assemblée du peuple présent et toute acclamation deviennent ainsi impossibles, le lien entre peuple assemblé et vote est entièrement rompu. Le peuple n'élit et ne vote plus en tant que peuple.
> [*Ibidem*, pp. 383-384][1]

Il serait donc très schématique d'assimiler le corps électoral à l'opinion publique, dès lors que celle-ci est beaucoup plus que l'agrégat d'un certain nombre d'électeurs et même que le rassemblement d'opinions privées. Elle ne désigne pas une opinion commune à un grand nombre d'individus, mais plutôt un espace, un lieu, une «sphère psychologique» (pour reprendre un terme de M. Hauriou, p. 160) de discussion où s'échangent les idées politiques. L'opinion publique est l'*agora* des démocraties modernes, la place publique idéale où la discussion des affaires poli-

tiques, guidée par le souci du bien public, s'effectue librement, spontanément et dans la plus grande clarté, ce qu'Hauriou appelait déjà la «publicité». La transparence et la capacité de se saisir de tous les sujets qui concernent la cité font de l'opinion publique un atout essentiel de la démocratie moderne, si on la compare avec les monarchies des temps absolutistes qui ne connaissent pas un espace public, spécifiquement dédié à la chose politique[2].

La littérature juridique n'a jamais caché la dimension fictionnelle de l'opinion publique. L'un des grands théoriciens de l'opinion publique, Dicey, pourra écrire:

> Après tout, l'opinion publique elle-même n'est qu'une simple abstraction; ce n'est pas un pouvoir ayant une existence indépendante; c'est tout simplement un terme général pour désigner les opinions d'un grand nombre d'êtres humains. [Dicey, p. 392]

Mais les juristes, habitués à manier des fictions – pensons par exemple à la personnalité morale de l'Etat – n'ont pourtant pas renoncé, au moins dans les premiers temps de la démocratie représentative, à étudier l'opinion publique, alors même que son caractère inorganisé et la rareté de ses moyens d'expression auraient pu les dissuader de s'en occuper. C'est en particulier les constitutionnalistes anglo-saxons – James Bryce, Dicey, Lowell … – qui vont lancer des études pionnières sur la question, en observant le fonctionnement de ces laboratoires démocratiques qu'étaient alors les Etats-Unis et la Grande Bretagne. On ne trouve certes pas dans leurs ouvrages une étude historique de l'opinion publique, comme le fera Jürgen Habermas dans son livre célèbre, *L'espace public*[3], même si un auteur comme James Bryce considère que l'opinion publique a été, pratiquement à toutes les époques, la puissance principale au sein des nations.

En revanche, ils s'efforcent de déterminer comment elle se forme dans un pays démocratique et comment elle peut s'exprimer. Pour ce faire, ils adoptent deux méthodologies différentes: tandis que l'analyse de la formation de l'opinion publique emprunte à la psychologie sociale, et notamment aux travaux de Gabriel Tarde (I), la recherche des témoignages de manifestation de l'opinion publique s'effectue à partir d'une approche essentiellement institutionnelle qui fait la part belle au parlement et aux groupes de pression. Ils restent néanmoins réservés et souvent dubitatifs sur les réelles capacités d'action politique de l'opinion publique qui, pour eux, gouverne moins qu'elle ne règne dans les esprits (II).

1. *La formation de l'opinion publique: interaction des psychologies individuelles et importance des élites*

L'opinion publique est certainement l'œuvre des individus eux-mêmes qui acceptent, d'une manière ou d'une autre, les opinions des autres et sont parfois influencés par elles. Non seulement il y a des échanges interindividuels qui sont susceptibles d'aboutir à la formation d'une opinion publique, mais il existe aussi, chez les individus, une acceptation de sa formation et de son contenu, quand bien même seraient-ils en désaccord avec elle.

James Bryce a décrit la formation de l'opinion publique en adoptant une double perspective. La première s'applique à déter-

miner comment se forme l'opinion individuelle à propos d'un événement politique. Il prend l'exemple de l'homme d'affaires qui lit dans son journal, au déjeuner, les événements de la veille, ainsi l'annonce par Bismarck d'une politique de protection pour l'industrie allemande ou la désignation du nouveau maire de New York. Cet homme d'affaires va en ressentir une impression, en fonction de ses convictions profondes, qui sera renforcée ou affaiblie lorsqu'il confrontera, dans l'après-midi, son point de vue à son bureau avec ses collègues de travail. Le lendemain, son opinion commencera à se cristalliser, d'autant que les journaux contiendront des articles plus précis et plus affirmatifs dans lesquels ils approuvent ou condamnent l'événement. Vient ensuite le temps des controverses où les partisans et les adversaires de cet événement affûtent leurs arguments: chacun, si l'on peut dire, a choisi son camp. Enfin, la phase de l'action arrive, celle où le citoyen doit voter. Les conséquences du vote sont importantes car, comme le souligne Bryce, «Quand un homme a voté, il est engagé: à partir de ce jour, il a intérêt à défendre l'idée qu'il a cherché à faire prévaloir. De plus, l'opinion, qui était probablement multiple jusqu'au moment du vote, n'a plus ensuite que deux formes. Il y a une idée qui a triomphé et une autre qui a été vaincue» (Bryce, p. 331).

Bryce tire des enseignements très éclairants de ce processus psychologique: contrairement à ce que nous enseigne la théorie démocratique, chaque individu n'a pas forcément une idée nette et réfléchie des besoins du pays. Les idées politiques ne viennent pas de lui, mais sont dues principalement à ce qu'il a entendu dire et ce qu'il a lu. Les arguments qu'il peut présenter lui ont été fournis par d'autres, par ses amis en particuliers, mais ces derniers sont placés dans la même situation. En d'autres termes, «(…) de ce que chacun croit, une petite part seulement est son impression première, la plus grande partie est le résultat de l'enchevêtrement, de l'action et de la réaction mutuelles des impressions d'une multitude d'individus, dans lesquelles l'élément de la conviction personnelle, basée sur la réflexion individuelle, est infiniment petit» (*ibidem*, p. 332). Bryce reconnaît certes que ce jeu d'influences réciproques ne s'exerce pas sur des individus, exempts d'idées préconçues, à raison de leur éducation, de leurs principes, de leurs affinités religieuses et sociales, etc. Mais ces préjugés ne sont que de l'ordre du sentiment qui, tout en gouvernant leur première impression, ne leur permet pas d'acquérir une réflexion raisonnée et argumentée.

A cette perspective qui prend en compte les relations interindividuelles et insiste sur sa formation spontanée, l'auteur de *La République américaine* ajoute une autre grille d'analyse qui divise l'opinion en deux groupes: l'opinion passive, composée de «ceux pour qui la politique n'a aucun intérêt spécial, qui ne s'en occupent que pour voter, de ceux qui reçoivent et propagent, mais qui ne créent point des idées sur les questions publiques» (*ibidem*, p. 336), et la classe active «qui s'occupe avant tout des affaires publiques, qui aspire à créer et à diriger l'opinion» (*ibidem*). Ce deuxième groupe, bien que nettement plus restreint quant à ses membres, comprend les hommes d'Etat, les journalistes, les conférenciers, susceptibles d'influencer la majorité passive des citoyens.

Mais cette influence de la classe active sur la majorité passive ne signifie pas que l'opinion publique soit purement et sim-

plement le produit de l'opinion de la première. Au contraire, elle apparaît comme le résultat d'une action des chefs de l'opinion publique sur la masse et d'une réaction de celle-ci sur ceux-là. La part d'un groupe par rapport à l'autre dans la constitution de l'opinion publique différe, selon Bryce, d'un pays à l'autre et résulte en particulier de la différence d'instruction entre les deux groupes: plus cette différence est faible, plus le poids de la masse sera grand.

Pour illustrer sa comparaison, Bryce prend l'exemple de l'Angleterre, puis des Etats-Unis. En Angleterre, l'opinion publique est composée de trois groupes de citoyens: ceux qui font l'opinion, ceux qui reçoivent et tiennent entre leurs mains l'opinion, et ceux qui n'ont pas d'opinion du tout. Le premier groupe qui se compte en quelques centaines de membres comprend des politiciens, des journalistes et des écrivains s'occupant des questions politiques. Au sein de ce groupe, l'opinion se crée, par l'action et la réaction des chefs des grands partis, notamment lors des débats au sein du Parlement, et se propage, grâce aux journalistes. Le deuxième groupe est composé d'hommes qui surveillent les affaires publiques avec un certain intérêt. Ils suivent régulièrement les débats parlementaires, assistent de temps en temps aux réunions publiques, sont le plus souvent membres d'une association politique et votent en connaissance de cause. Ces citoyens éclairés, parmi lesquels on trouve de nombreux représentants des professions libérales et des grands négociants, n'atteignent pas le tiers des électeurs. Enfin, le troisième groupe comprend tout le reste des électeurs qui ressentent une certaine indifférence envers la politique. Ils ne concourent ni à la formation, ni à l'influence de l'opinion (*ibidem*, pp. 425 et s.).

Par conséquent, la formation de l'opinion publique dans l'Angleterre de la fin du 19ème siècle passe par un échange de points de vue entre le premier groupe qui apparaît comme une force d'initiative et le second qui réagit positivement ou négativement aux propositions qui lui sont faites. Le troisième groupe en revanche demeure passif et va suivre, selon Bryce, la direction donnée par le premier ou le deuxième groupe (*ibidem*, pp. 429-430)[4].

Une description analogue de la formation de l'opinion publique en Grande Bretagne se retrouvera chez Dicey. Une des caractéristiques de ce qu'il appelle «l'opinion législative», c'est-à-dire celle qui fait la loi, est qu'elle trouve souvent son origine chez quelque penseur isolé ou dans une école de penseurs. Mais il faut généralement du temps – parfois plusieurs années – entre l'énoncé d'une nouvelle doctrine et sa traduction dans la législation. Ainsi, alors que *La richesse des nations* d'Adam Smith a été publiée en 1776, la politique du libre échange ne fut pas complètement acceptée en Angleterre avant 1846 (Dicey, pp. 20 et s.). Maurice Hauriou, visiblement marqué par la lecture de Dicey, reprendra à son compte l'idée selon laquelle l'organisation de l'opinion est due à une minorité ou à une élite, la masse du public ne jouant qu'un rôle passif (Hauriou, p. 162).

Cette compréhension de l'opinion publique, en vertu de laquelle un petit cercle de personnes forme l'opinion en faisant usage de la raison, au sein du grand public sollicité uniquement pour l'acclamation, a pu être jugée comme caractéristique des positions du libéralisme (Habermas, p. 248). Pourtant, cette domination d'une

petite élite au sein de l'opinion ne paraissait pas valoir dans toutes les démocraties libérales de la fin du 19ème siècle.

Pour Bryce, la formation de l'opinion publique s'effectuait en effet très différemment aux Etats-Unis. Le premier et le troisième groupes qu'il a précédemment identifiés sont plus petits que leurs homologues britanniques et c'est dans le second groupe que l'opinion se forme et qu'elle est examinée et créée (Bryce, pp. 430 et s.). Il décrit là un pays plus avancé sur la voie de la démocratie de masse, dans laquelle les citoyens forgent eux-mêmes leurs opinions et éprouvent un grand intérêt pour la politique, avivé par le rythme fréquent des échéances électorales.

En dépit des divergences qui peuvent exister selon les pays quant aux modalités de formation des différentes opinions publiques, il reste que c'est dans la discussion et l'échange des points de vue que les juristes décèlent le ferment de l'opinion publique. Ils retrouvent en cela une idée chère à Gabriel Tarde qui fait de la conversation, le facteur essentiel de l'opinion, ainsi que l'agent de l'imitation et de la propagation des sentiments et des idées (Tarde, *L'opinion et la foule*, notamment le 2ème chap: «L'opinion et la conversation»; v. aussi Id., *Les lois de l'imitation*, chap. 5: «Les lois logiques de l'imitation»).

L'américain Lawrence Lowell, qui cite d'ailleurs souvent Tarde, a tenté, pour sa part, de déterminer ce que pouvait être la nature de l'opinion publique, conscient qu'elle était, selon ses propres mots, «la véritable force motrice d'une démocratie» (Lowell, p. 13). Il rejoint Bryce, lorsqu'il affirme que les opinions des hommes ne sont pas forcément personnelles, mais proviennent souvent des autres (*ibidem*, pp. 17 et s.). Surtout, il revient à plusieurs reprises sur le caractère public de l'opinion en considérant que celui-ci n'est réel que lorsque la grande masse des citoyens est d'accord sur les fins et les buts du gouvernement et que la minorité d'entre eux qui ne partage pas l'opinion dominante éprouve le sentiment qu'elle doit néanmoins prévaloir (*ibidem*, pp. 7-9, 28 et 35).

En somme, c'est l'acceptation par les citoyens des règles du jeu de la démocratie délibérative – non seulement le principe selon lequel le peuple participe aux affaires publiques, mais aussi la règle de la majorité pour faire triompher le point de vue collectif et le principe d'égalité de tous les citoyens sans distinction de race ou de religion – qui donne son homogénéité à la population et par là, est une condition de l'opinion publique. Une autre condition de l'opinion publique est la liberté accordée à la minorité d'exprimer son désaccord par tous les procédés honnêtes et pacifiques, ce qui implique la liberté d'opinion et la liberté d'association. L'opinion publique n'est donc pas la volonté commune de tous les membres d'une démocratie: elle est le jugement plus ou moins rationnel d'une partie prépondérante de ces derniers qui respectent aussi les opinions minoritaires du pays.

Dans l'acceptation par les individus de la formation de l'opinion publique et du sentiment d'obligation qu'elle suscite, il faut y voir une construction fictive, certainement nécessaire au bon fonctionnement d'une démocratie moderne qui n'associe habituellement les citoyens au pouvoir, qu'au moment des élections. Quant à l'idée que l'opinion publique peut être simplement le produit d'une majorité de personnes, elle sous-entend que la société peut être traversée par plusieurs courants d'opi-

nion contradictoires. Dicey explique ainsi qu'un pays comme l'Angleterre est marqué par un courant prédominant de l'opinion qui a déterminé directement ou indirectement le cours de la législation[5], mais dont la puissance est diminuée par l'existence de contre-courants ou de courants transversaux d'opinion. Ces corps d'opinion, opposés à l'opinion dominante, peuvent exprimer des idées conservatrices qui perdent graduellement leur emprise sur une génération donnée, ou être alimentés par des idées nouvelles, dont l'influence grandit sur les jeunes générations. Dicey voit deux effets de ces contre-courants d'opinion, un effet certain et un effet possible: l'effet certain, c'est «un frein (…) mis à l'action de la foi dominante» (Dicey, p. 35), par exemple, le fait que le *Reform act* de 1832 ne fut pas suivi par d'autres réformes institutionnelles libérales pendant les trente années suivantes; le résultat possible, beaucoup moins certain, est de retarder une réforme ou une innovation pendant un temps si long, qu'elle ne pourra pas être effectuée du tout ou qu'elle sera dénaturée lorsqu'elle interviendra.

Enfin, la question s'est posée de savoir sur quels types de sujets le public pouvait former une véritable opinion. Pour Lowell, ils sont limités à des principes généraux, plutôt qu'à des cas concrets, ainsi qu'à des questions qui ne demandent pas «une somme considérable de connaissances approfondies» (*ibidem*, p. 52). Des thèmes concernant la politique agricole ou la fabrication de produits manufacturés pourront éventuellement intéresser des petites communautés au sein de la nation, concernées au premier chef par ces métiers, mais ne sont guère susceptibles, par leur technicité, de mobiliser l'opinion publique. *A fortiori*, les décisions gouvernementales qui sont le fruit d'un compromis constitueront sans doute un obstacle à la formation d'une opinion publique.

Plus de cinquante ans après les écrits de Bryce, de Dicey et Lowell, on trouve, sous la plume de Georges Burdeau, une définition de l'opinion publique qui apparaît comme une synthèse des recherches menées jusqu'alors. Cette définition s'articule à partir des trois points suivants: 1) l'opinion publique est le produit d'un accord entre une majorité d'individus au sein d'un pays; 2) elle se cristallise autour de problèmes posés en termes généraux et en quelque sorte impersonnels; il n'y a pas d'opinion publique sur des sujets qui concerneraient directement et immédiatement certains membres du groupe; 3) son intensité est généralement faible, sans doute parce qu'elle apparaît désincarnée et que les individus ne se sentent pas fortement concernés, dans leurs vies personnelles, par ses avis (Burdeau, pp. 102 et s.).

C'est sans doute ce manque d'engagement personnel des individus, lié au caractère abstrait de l'opinion publique, qui explique sa grande versatilité, ainsi que la capacité de groupes minoritaires à la diriger. Lowell, à la suite de Tarde, l'avait du reste déjà suggéré : l'intensité des convictions est un facteur important dans la propagation des opinions et une minorité d'hommes convaincus peuvent dicter leur loi à une majorité apathique. Dans ces conditions, il faut comprendre que la règle majoritaire doit être prise avec beaucoup de prudence pour déterminer l'opinion publique: elle ne peut pas, en tout état de cause, être comprise nécessairement dans le sens d'une majorité numérique[6]. Cela rend bien évidemment très délicat l'iden-

tification de l'opinion publique. D'où la tentation de la rechercher dans ses modes d'expression proprement dits.

2. *L'expression de l'opinion publique: nécessité des médias et illusion du gouvernement d'opinion*

Les publicistes étaient prédisposés, du fait même de leurs compétences juridiques, à étudier les modalités d'expression de l'opinion publique, ce qui les conduisait à s'intéresser aux institutions et aux techniques qui pouvaient être considérées comme les truchements de l'opinion.

Les entreprises de presse – maisons d'éditions de livres et de revues, journaux… – occupent une place prépondérante dans l'expression de l'opinion publique. Les journaux en particulier, parce qu'ils traitent des affaires politiques et qu'ils disposent d'un vaste lectorat, sont considérés, notamment par les gouvernants, comme le miroir de l'opinion, mais peut-être plus encore comme le révélateur. Etant souvent les représentants d'un parti politique, ils prennent part au débat public contradictoire qui existe dans le pays: cela est particulièrement vrai avant les grandes élections nationales (Bryce, pp. 360 et s.; Hauriou, p. 162; Tarde, *Les transformations du pouvoir*, pp. 234 et s).

Les associations sont également considérées comme des instruments d'expression de l'opinion. Bryce note pour les Etats-Unis que «(les) associations ont une grande importance pour le développement de l'opinion, car elles attirent l'attention, elles poussent à la discussion, elles formulent des principes, soumettent des plans, enhardissent et stimulent leurs membres, et produisent l'impression d'un mouvement qui gagne du terrain, impression qui mène souvent au succès chez un peuple émotionnable» (Bryce, p. 371). Outre les associations, les partis politiques sont naturellement destinés à influencer, voire à faire l'opinion. Carl Schmitt voit même dans l'existence des partis une condition nécessaire d'une démocratie: «Il n'y a pas de démocratie sans partis, mais uniquement parce qu'il n'y a pas de démocratie sans opinion publique et sans le peuple continuellement présent»[7]. La force des partis est d'exprimer directement l'opinion d'au moins une partie du peuple, alors que le parlement ne représente qu'un peuple absent, perdant en cela son caractère représentatif.

Nos auteurs restent toutefois allusifs sur le fonctionnement précis de ces organes qui font la médiation entre l'opinion et le gouvernement, en s'occupant des affaires publiques. Ils sont en outre très dubitatifs sur le rôle des élections qui sont moins l'expression d'une opinion publique que des manifestations, par le vote individuel secret, de personnes privées qui ne forment pas un peuple assemblé et qui se prononcent en faveur d'un candidat, leur ayant été imposé par un parti (Schmitt, pp. 383-384 et 388-389; Bryce, pp. 435-436).

Il est dès lors tentant de déceler l'expression de l'opinion publique dans la législation faite par le parlement. Dicey s'est en particulier attaché à cette démonstration en faisant de ce qu'il appelle «l'opinion législative» l'expression majoritaire de l'opinion publique. Il admet certes qu'il s'agit d'un «phénomène très complexe (qui) prend souvent la forme d'un compromis résultant d'un conflit entre les

idées du gouvernement et les sentiments ou les habitudes des gouvernés» (p. 9). Il reconnaît en outre, comme on l'a déjà dit, l'existence de contre-courants, parmi lesquels il place les tribunaux[8], qui peuvent contrarier et notamment retarder cette expression majoritaire. Et il constate que la législation adoptée peut aussi constituer un facteur de création de l'opinion publique, entendue comme le produit d'un processus délibératif.

Léon Duguit reprendra l'argument selon lequel le parlement en faisant la loi exerce une action sur l'opinion: «il y a entre lui et elle une série d'actions et de réactions et (…) ainsi peut être hâtée l'acceptation par la masse des esprits du principe de la loi» (p. 174). Or, comme la loi est faite par une majorité de parlementaires qui soutient le gouvernement, on comprendra que c'est en réalité une petite classe de gouvernants qui ont la capacité, si ce n'est de faire l'opinion, en tout cas d'exercer sur elle une action déterminante et de l'exprimer.

En définitive, le propos de ces publicistes, en dépit de leurs divergences d'analyse, peut être compris comme signifiant que ce sont toujours des petits groupes de décideurs – les gouvernants, les parlementaires, les journalistes… – qui font et expriment l'opinion publique. Cette interprétation de leurs écrits permettrait d'éclairer leur conviction que le gouvernement d'opinion n'existe pas. Comme l'écrira si bien Giovanni Sartori, «si l'idéal exige une démocratie gouvernante, l'observation du monde réel montre que ce qui existe en fait est une démocratie gouvernée» (Sartori, p. 65).

Le constat d'une opinion publique passive s'accompagne parfois d'une vigoureuse critique de la démocratie représentative. C'est le cas de Carl Schmitt pour qui l'opinion publique est une forme diffuse qui ne peut être réduite à des expressions légales, telles que les techniques électorales. La représentation parlementaire et le droit constitutionnel, tels qu'ils existent dans la République de Weimar, sont plutôt un obstacle à la présence d'une véritable opinion publique car ils l'empêchent de donner librement son avis et d'exercer son contrôle sur les gouvernants. L'opinion n'existe en réalité que lorsque le peuple est physiquement et spontanément rassemblé au cours d'une manifestation de rues, au théâtre ou au stade. Par définition inorganisée, elle est «la forme moderne de l'acclamation» (Schmitt, *Théorie de la Constitution*, p. 385). Acclamer ne signifie pas seulement accepter. Le peuple «à côté de la réglementation des lois constitutionnelles» peut «exprimer son accord ou son désaccord par une simple exclamation, crier "vivat" ou "à bas", applaudir un chef ou une proposition, souhaiter longue vie à un roi ou à toute autre personne, ou refuser l'acclamation en se taisant ou en murmurant» (*ibidem*, p. 382).

Au-delà de cette vision très inquiétante d'un peuple qui va exprimer son soutien bruyant à un chef, ce qui n'est pas sans évoquer les mises en scène théâtrales des dictatures, de l'Empire romain au régime hitlérien, il faut y déceler la condamnation de la démocratie parlementaire, ici sous la forme de la République de Weimar. Au même moment, le publiciste français Raymond Carré de Malberg déplorera également la mise à l'écart des citoyens dans le fonctionnement du régime parlementaire de la IIIème République, même si les remèdes qu'il préconisera seront moins radicaux que ceux proposés par Schmitt (v. notam-

ment Carré de Malberg, pp. 225 et s.; cf. également Kelsen, pp. 47 et s.).

Le thème de la démocratie gouvernée et de l'opinion publique passive qui donne la part belle à une petite élite de gouvernants sera largement repris par les théoriciens de la démocratie au 20ème siècle, qu'il s'agisse de Schumpeter (*Capitalisme, socialisme et démocratie*, notamment les chapitres XXI et XXII), de Sartori ou de Georges Burdeau. Ce dernier considèrera que le «gouvernement d'opinion» laisse en réalité une grande marge de manœuvre aux gouvernants car l'opinion n'est ni homogène, en ce qu'elle rassemble un très grand nombre d'appréciations individuelles, ni dogmatique. Par sa nature même, l'opinion est plus une force sociale de réaction que d'impulsion, plus un juge qu'un gouvernant: «l'opinion très capable de juger, est impropre à concevoir. C'est donc aux gouvernants qu'il appartient d'imaginer une politique que le peuple est seul habilité à ratifier ou à rejeter» (Burdeau, p.110). Elle est à la fois impérative, car elle est capable de briser toute puissance, et inefficace, car elle a besoin, pour agir politiquement, d'être mise en œuvre par un organisme, un parti par exemple. L'opinion règne, mais ne gouverne pas…

Pourtant, à la fin du 19ème siècle, James Bryce avait esquissé une mutation de l'opinion publique et prédit qu'elle serait en mesure, un jour, de gouverner effectivement, après avoir traversé, au cours de l'histoire, plusieurs phases, de l'état inconscient et passif à l'état conscient et actif. Initialement soumise à un chef, l'opinion était ensuite entrée en conflit avec lui, avant de le contraindre à se soumettre, par le biais d'élections intervenues à des intervalles réguliers. Enfin, sa suprématie serait bientôt complète, dès lors que la volonté de la majorité pourrait être connue à tout instant, sans passer pour autant par le mécanisme de l'élection. Ici, les propos de Bryce résonnent de manière prémonitoire, même si sa conclusion est quelque peu idéaliste:

> Ce que je tiens à montrer, c'est que, même là où le mécanisme pour peser ou pour mesurer la volonté populaire d'une semaine à l'autre ou d'un mois à l'autre, n'a pas été inventé et n'est pas près de l'être, il peut se faire que les chefs, ministres ou législateurs, soient portés à agir comme s'il existait; c'est-à-dire qu'ils observent toutes les manifestations de l'opinion publique courante, et qu'ils cherchent à agir d'après les idées qu'ils se font de ces manifestations. Dans ce cas, la masse des citoyens ne perd pas de vue les affaires publiques, car elle sent que c'est elle qui gouverne réellement, et que ses représentants, exécutifs ou législatifs, sont plutôt ses serviteurs que ses représentants. Lorsque le peuple d'un côté et les personnes qui font le travail réel du gouvernement de l'autre ont cette attitude, on peut dire qu'il existe en fait, sinon en apparence, un gouvernement différent du système représentatif tel que se le figuraient les penseurs et les hommes d'Etat européens de la dernière génération. Et c'est à ce genre de gouvernement que semblent tendre les nations démocratiques.
> [Bryce, pp. 345-346]

En réalité, il est extrêmement délicat, et sans doute illusoire, d'avancer que les grandes démocraties connaissent aujourd'hui un véritable gouvernement d'opinion. Car si les individus sont appelés à donner quotidiennement leurs avis sur les affaires publiques, par le biais des techniques de sondage, ils n'interviennent qu'en tant que personnes privées, sans prendre de décisions reconnues par les institutions. Quant à l'influence des citoyens sur l'action politique, elle ne se produit qu'à intervalles plus ou moins rapprochés, par les élections et les référen-

dums, voire par les manifestations et les réunions publiques, et elle n'est de toute façon qu'une expression minoritaire de la population. L'espace public universel et permanent, au sein duquel se prend toutes les décisions, demeure encore un idéal à atteindre[9].

En dépit de leurs imprécisions et du caractère intuitif de nombre de leurs analyses, les écrits des juristes sur l'opinion publique conservent une réelle pertinence. Leur choix de faire appel à la psychologie sociale pour tenter de circonscrire les phénomènes d'opinion annoncent les travaux ultérieurs de la sociologie américaine (Stoetzel, pp. 293 et s.) et les recherches d'un Habermas sur l'espace public.

Ils constituent également, pour les publicistes contemporains désireux de sortir du carcan étroit de l'ordre juridique afin d'en comprendre les fondements, une invitation à mener une réflexion empruntant à la philosophie politique et à la psychosociologie. Ainsi, une investigation d'ordre théorique sur cette notion si délicate, parce que multiforme, de «peuple», s'imposerait d'autant plus qu'elle présente la particularité d'être systématiquement citée dans les manuels de droit constitutionnel et de science politique, alors que sa définition reste pour le moins confuse[10]. L'emprunt à la psycho-sociologie permettrait également de mieux comprendre comment une opinion publique peut influer sur l'édiction de la règle de droit. Dans des sociétés où les sphères privées et la sphère public s'interpénètrent de plus en plus – il suffit en particulier de mesurer la place qu'ont pris aujourd'hui ces médias que sont la télévision, internet, les instituts de sondage… – et où l'Etat tend à associer les représentants de la société civile dans l'élaboration, qu'il monopolisait jusqu'alors, des actes juridiques, il devient nécessaire d'analyser la constitution d'opinions collectives spécifiques au sein d'institutions, telles que les entreprises, les collectivités locales, l'administration, les partis politiques etc. et d'évaluer comment ces différentes opinions communiquent pour former ce qu'il est convenu d'appeler l'opinion publique. Le défi est ambitieux, mais il doit être relevé pour mieux comprendre comment interagissent le monde des normes juridiques et celui des phénomènes sociaux.

Bibliographie

Bryce (James), *La République américaine*, traduit par P. Lestang, préface d'E. Chavegrin, Paris, Giard et Brière, 1900-1902 (1ère édition, 1888), t. 3;

Burdeau (Georges), *Traité de science politique*, Paris, LGDJ, 3ème édition, 1982, t. 3, vol. 1;

Carré de Malberg (Raymond), *Considérations théoriques sur la question de la combinaison du referendum avec le parlementarisme*, in «Revue du droit public», 1931;

Dicey (Albert Venn), *Leçons sur les rapports entre le droit et l'opinion publique en Angleterre au cours du dix-neuvième siècle*, traduit par A. et G. Jèze, Paris, Giard et Brière, 1906;

Duguit (Léon), *Traité de droit constitutionnel*, Paris, E. de Boccard, 3ème édition, 1927, t. I;

Favre (Pierre), *Naissance de la science politique en France, 1871-1914*, Paris, Fayard, 1989;

Habermas (Jürgen), *L'espace public*, avec une préface inédite de l'auteur, traduit par M. B. de Launay, Paris, Payot, 1993;

– *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, traduit par R. Rochlitz et C. Bouchindhomme, Paris, Gallimard, 2001;

Hauriou (Maurice), *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2ème édition, 1929 (rééd. CNRS, 1965);

Kelsen (Hans), *La démocratie. Sa nature – sa valeur*, traduit par C. Eisenmann de la 2ème édition de 1929, préface de M. Troper, Paris, Economica, 1988;

Lowell (Lawrence), *L'opinion publique et le gouvernement populaire*, traduit par A. Jèze, Paris, Giard, 1924 (1ère édition, 1913);

Reynié (Dominique), *Le triomphe de l'opinion publique: l'espace public français du XVIème au XXème siècle*, Paris, O. Jacob, 1998;

– «Opinion publique», Raynaud (Philippe) et Rials (Stephan) (dir.), *Dictionnaire de philosophie politique*, Paris, Puf, 2ème édition, 1998;
Sartori (Giovanni), *Théorie de la démocratie*, traduit par C. Hurtig, Paris, A. Colin, 1973;
Schmitt (Carl), *Parlementarisme et démocratie*, traduit par J.L. Schlegel, Paris, Editions du Seuil, 1988 (1ère édition, 1923);
– *Théorie de la constitution*, traduit par L. Deroche, préface d'O. Beaud, Paris, Puf, 1993 (1ère édition, 1928);
Schumpeter (Joseph Alois), *Capitalisme, socialisme et démocratie*, traduit par G. Fain, préface de J.C. Casanova, Paris, Payot, 1990 (1ère édition, 1947);
Stoetzel (Jean), *La psychologie sociale*, Paris, Flammarion, 1978;
Tarde (Gabriel), *Les lois de l'imitation*, Paris, F. Alcan, 1890;
– *Les transformations du pouvoir*, Paris, F. Alcan, 1899;
– *L'opinion et la foule*, Paris, F. Alcan, 1901.

[1] Le vote au scrutin secret est en effet pour Schmitt le moyen de protéger l'opinion de l'individu contre la pression du public et non une manifestation de l'opinion publique: v. *Parlementarisme et démocratie*, p. 49.

[2] Comme l'écrit Carl Schmitt (*Parlementarisme et démocratie*, pp. 47-48): «Une politique de cabinet menée par un petit nombre de personnes derrière des portes closes apparaît désormais *eo ipso* comme mal intentionnée, et en conséquence, le caractère public, du simple fait qu'il est public, comme une chose juste et bonne. Le caractère public est revêtu d'une valeur absolue, bien qu'il ne soit au départ qu'un remède pratique contre la politique secrète de l'absolutisme – politique à la fois bureaucratique, professionnelle et technique. Ecarter la politique secrète et la diplomatie secrète devient le remède universel contre toutes les maladies et les corruptions politiques; le caractère public devient l'organe de contrôle absolument efficace».

[3] Habermas, *L'espace public*, *passim*; citons également, pour la France, le livre de Reynié, *Le triomphe de l'opinion publique*, *passim*.

[4] Bryce n'explique pas cependant comment le deuxième groupe, composé de citoyens actifs et éclairés, qui s'exprime essentiellement par le vote, peut exercer concrètement une influence sur le troisième: sans doute est-ce dans la vie sociale et notamment professionnelle qu'il faut situer cette influence.

[5] La définition de l'opinion dominante par Dicey annonce les réflexions de Lowell: «Il existe, à une époque donnée, un ensemble de croyances, de convictions, de sentiments, de principes acceptés ou de préjugés fermement enracinés, qui, pris ensemble, forment l'opinion publique d'une période particulière, ou ce que nous pouvons appeler le courant régnant ou prédominant de l'opinion [...]. On peut ajouter que l'ensemble des croyances existant à une période donnée peut être ramené généralement à certaines suppositions fondamentales qui, à ce moment, qu'elles soient en réalité vraies ou fausses, sont considérées par la masse des individus comme étant l'expression de la vérité, et cela avec une confiance telle qu'elles semblent difficilement avoir le caractère de suppositions» (Dicey, pp. 18-19).

[6] Lowell parle, à ce propos, de «majorité réelle» (p. 12). Sur l'intensité de la confiance accordée par l'opinion à un homme d'Etat, v. Tarde, *Les transformations du pouvoir*, pp. 42 et s.

[7] Schmitt, *Théorie de la Constitution*, p. 386. Sur l'existence nécessaire des partis politiques dans une démocratie, v. aussi Kelsen, pp. 28 et s.

[8] Dicey consacre en effet de longs développements à ce qu'il appelle «la législation judiciaire»: pp. 340 et s.

[9] Sur la distinction entre le jugement d'opinion, c'est-à-dire le fait d'avoir une opinion, et la manifestation d'opinion (réunion, manifestation, vote...), v. Reynié, «Opinion publique», pp. 446-447; v. aussi, sur l'idée que les sondages ne peuvent présenter un certain reflet de l'opinion publique qu'à la condition d'avoir été précédés par une formation de celle-ci relativement au thème abordé: Habermas, *Droit et démocratie*, p. 389.

[10] La constatation avait été faite par Burdeau, t.V, p. 123, note 47.

Opinione pubblica e processi regolativi: teorie e interpretazioni costituzionali nella vicenda americana degli «economic rights»

MONICA RAITERI

> Goverment is instituted to protect property of every sort; as well that which lies in the various rights of individuals, as that which the term particularly expresses. This being the end of government, that alone is a *just* government, which *impartially* secures to every man, whatever is his own.
> [Madison 1792, pp. 174-175]

> When the Constitution was framed, the [common law] system was highly regarded as a guardian of individual rights, and many Americans equated common law with natural law. For them, the unwritten English Constitution, which consisted principally of common law rights, provided the greatest measure of human freedom.
> [Siegan, *The Supreme Court*, 1985, pp. 275-276]

1. *L'opinione pubblica: ovvero* how to frame?

Nel 1906 Roscoe Pound, uno dei più noti esponenti del movimento della *sociological jurisprudence*, ammoniva che

> […] law formulates the moral sentiments of the community in rules to which the judgments of tribunals must conform. These rules, being formulations of public opinion, cannot exist until public opinion has become fixed and settled, and cannot change until a change of public opinion has become complete. […]
> Public opinion must affect the administration of justice through the rules by which justice is administered rather than through the direct administration. All interference with the uniform and automatic application of these rules, when actual controversies arise, introduces an anti-legal element which becomes intolerable. But, as public opinion affects tribunals through the rules by which they decide and these rules, once made, stand till abrogated or altered, any system of law will be made up of successive strata of rules and doctrines representing successive and often widely divergent periods of public opinion.
> [Pound 1906]

Quasi un secolo più tardi, in un saggio apparso nel 2001, James Druckman ha messo in rilievo la dipendenza tra le posizioni espresse dall'opinione pubblica ed i *frames* – non necessariamente a carattere giuridico, come pensava Pound – che le *élites* hanno scelto di utilizzare in una situazione caratterizzata da scarsità o assenza di vincoli, in modo da influenzare o manipo-

lare le opinioni dei cittadini: il "popolo" rappresenta una minaccia per la stabilità e per la centralità del diritto di proprietà nell'impianto costituzionale americano ed è quindi necessario controllarne, incanalarne e delimitarne la partecipazione al *government* (Schwartz 1987; Jacobs 2001, pp. 1361-1374; Nedelsky 1990, p. 6).

La prospettiva di Druckman è particolarmente interessante in quanto la sociologia e l'analisi politologica non sembrano essersi fino ad ora occupate degli effetti dell'attività di *framing*: ossia di un tema che avrebbe potuto sensibilmente contribuire ad una adeguata concettualizzazione dell'opinione pubblica (Drukman 2001, pp. 1041-1066). L'attività di *framing* quindi non è solo la parola-chiave che accomuna tesi e prospettive analitiche lontane nel tempo, ma anche l'azione (in senso sociologico) a cui ho inteso ricondurre l'approccio metodologico di questo saggio, dedicato al ruolo dell'opinione pubblica nella vicenda costituzional-giudiziaria statunitense degli *economic* e dei *new rights:* un ruolo apparentemente molto marginale.

Quella degli *economic* e dei *new rights* appare infatti, ad un primo esame, una regolazione dall'alto, una assegnazione di diritti i cui contorni si dissolvono in una concessione: in altri termini un contesto in cui il ruolo dell'opinione pubblica è tutt'altro che centrale. In realtà ambisco a dimostrare che se sul piano storiografico si tratta effettivamente di un problema, non è tale sul piano storico e sociologico. Tempo fa, elaborando l'ipotesi che il conflitto su interventismo e liberismo avviato dalla Corte Suprema all'epoca del *New Deal* fosse ascrivibile ad un problema di comunicazione politica poi rivelatosi trasversale ad esperienze politico-costituzionali più recenti, ho avuto modo di sottolineare che il ruolo dell'opinione pubblica è difficilmente osservabile, e tantomeno ricostruibile (come in questo caso) attraverso una analisi documentale[1]: ma questo non significa che l'opinione pubblica o meglio, come si comprenderà più chiaramente tra poco, le *élites* che personificano l'opinione pubblica non abbia assunto un ruolo preminente nei processi di elaborazione delle politiche (Raiteri 1995).

Nelle pagine che seguono, riprendendo quell'ipotesi da una angolazione più dettagliata, proporrò una ricostruzione prevalentemente storiografica del modello statunitense di organizzazione dei poteri e dello scenario in cui si inquadra il dibattito politico e costituzionale (particolarmente movimentato all'inizio degli anni '90) per illustrare non solo l'attività di *framing* dei *Founding Fathers* ma, soprattutto, i modi in cui i loro obiettivi sono stati disattesi o riformulati proprio per affrancare le *élites* – rappresentative dell'opinione pubblica – dai vincoli imposti dal progetto costituzionale originario.

In tale contesto il limite metodologico derivante dall'impraticabilità dell'analisi documentale risulta secondario, mentre diviene centrale il perdurante nodo della definizione del ruolo della Corte Suprema: da un lato considerata portatrice degli interessi delle *élites* (Matson-Onuf 1990) nella misura in cui queste ultime si identificano e si sovrappongono all'opinione pubblica e, secondo alcuni studiosi, che la considerano un «agente indiretto» del Congresso incaricato di salvaguardare gli interessi della coalizione interessata al provvedimento legislativo sottoposto al *judicial review*, contigua alle posizioni espresse dall'elettorato nell'ambito delle assemblee rappresentative (Gely-Spiller 1992); dall'altro, un soggetto politicamente neutrale.

La prospettiva qui assunta persegue un obiettivo circoscritto: quello di contribuire a riportare l'attenzione sulla manipolazione dei vincoli che caratterizzavano l'originario progetto costituzionale attraverso la politica giudiziaria della Corte, che pertanto si qualifica come un altro importante *framer* dell'opinione pubblica (McDowell 1982; Caporale-Winter 2002).

2. *I diritti economici tra esigenze di costituzionalizzazione e mutamento sociale*

I caratteri che differenziano il potere giudiziario nella versione statunitense della separazione dei poteri possono essere così schematizzati (Cohler 1998):

– il controllo di costituzionalità delle leggi è affidato al giudiziario: si tratta di un controllo che, unitamente al *judicial review* sull'esecutivo, assicura la garanzia dei diritti soggettivi anche in una organizzazione democratica senza "corpi intermedi", come rilevava Tocqueville nella sua analisi delle istituzioni americane;

– la giurisdizione si estende, oltre che ai rapporti tra privati, ai rapporti tra questi ultimi e i soggetti pubblici: si tratta di una estensione che nell'analisi tocquevilliana sanciva «le garanzie dell'individuo contro lo Stato», ossia garantisce i diritti soggettivi anche contro la maggioranza politica;

– i diritti soggettivi elencati nel *Bill of Rights* non rappresentano semplicemente una formulazione programmatica ma sono immediatamente giustiziabili.

Tali caratteri, su cui nell'organizzazione giuridica statunitense si fondano le trasformazioni degli equilibri fra i poteri costituzionali, costituiscono, al contempo, le tematiche intorno alle quali si è articolato un dibattito scientifico che offre interessanti, e in alcuni casi condivisibili, chiavi di lettura.

Sotto il profilo della tutela dei diritti individuali e dei rapporti economici il primo importante fattore di mutamento dell'organizzazione giuridica va ricercato nell'evoluzione della giurisprudenza della Corte Suprema e nell'"attivismo giudiziale" che, in una alternanza tra autonomia privata e regolazione e tra liberismo e interventismo, ha caratterizzato la politica giudiziaria nell'arco temporale lungo il quale si è snodato il *New Deal* rooseveltiano.

Il secondo fattore di mutamento è individuabile nel rapporto tra diritti costituzionalmente garantiti e affermazione di "nuovi diritti" a cui consegue il superamento del modello che emerge dalla genesi storica del documento costituzionale americano (che verrà affrontata nei paragrafi successivi).

I termini del dibattito si possono sintetizzare nello spostamento del baricentro del sistema costituzionale in direzione dell'esecutivo (Ackerman 2000; v. anche Campbell-Turnbull 2003): uno spostamento certamente testimoniato dalle nuove modalità di tutela dei diritti, ma a cui non è estranea la trasformazione della funzione giurisdizionale che è progressivamente divenuta una funzione di mediazione e amministrazione caratterizzata da una sorta di privatizzazione delle tecniche di risoluzione delle dispute che sembra garantire in modo più efficace i diritti, siano essi individuali o collettivi. Sono state avanzate diverse spiegazioni di questo processo. La prima viene individuata in una "erosione" del carattere individualistico dei diritti a fronte dell'affermazione dei diritti dei gruppi, a cui consegue una attenuazione del tradizionale rap-

porto tra "diritto" e "garanzie". Una seconda spiegazione, proposta soprattutto dalla scienza politica statunitense, viene individuata nel potenziamento da parte delle istituzioni di tecniche di soluzione delle controversie alternative o collaterali a quelle giudiziarie che accentuerebbe le forme di "privatizzazione" della tutela dei diritti, la cosiddetta giudiziarizzazione del *rule making* (Raiteri 2002).

La terza spiegazione va ricercata in una profonda trasformazione della concezione stessa dei diritti rispetto alla teoria costituzionale originaria, per intenderci quella che oggi è definita *Jurisprudence of Original Intent* – ed è il punto di forza della corrente di pensiero nota come *New Rights* (Bork 1986; Jefferson Powell 1985) – il cui principale contributo viene individuato nella elaborazione del principio del *limited government* su cui la presidenza Marshall innesterà un meccanismo di legittimazione dell'attivismo giudiziario che tuttavia porta ad escludere gli obiettivi redistributivi dal progetto dei costituenti (Nagel 1989; Hart 1998).

Gli esponenti della *New Rights* sostengono che la volontà e le intenzioni dei costituenti vincolerebbero l'attività dei giudici e che l'*Original Intent* costituisce l'unica base legittima del processo di *decision-making* costituzionale. In questo senso il problema centrale del diritto costituzionale è la soluzione del "dilemma madisoniano" che caratterizza l'organizzazione politica statunitense: la maggioranza è in grado di dominare ampi settori della vita sociale semplicemente perché è maggioranza ma, al contempo, gli individui sono titolari di alcune libertà sottratte al suo controllo (con l'incognita della "tirannia della minoranza"). La definizione del potere della maggioranza e della sfera di libertà della minoranza è attribuita alla Corte Suprema in quanto la tutela giurisdizionale dei diritti individuali non può risolversi in una negazione del diritto della maggioranza ad esercitare l'azione politica.

L'attuale modello americano non è caratterizzato esclusivamente da elencazioni di diritti soggettivi immediatamente giustiziabili (tali da ricalcare la struttura del settecentesco *Bill of Rights*): accanto ai diritti espressamente previsti e tutelati dalla costituzione si sono progressivamente affermati i cosiddetti *New Rights*. L'assegnazione di tali diritti deriva dall'attribuzione di uno *status* particolare a sezioni del corpo elettorale che non trovano adeguata rappresentazione nel sistema politico. La considerazione da parte degli apparati pubblici nei confronti delle "pretese" in tal modo avanzate si manifesta attraverso l'elaborazione della parte propositiva di specifiche politiche pubbliche in assenza di costi per la collettività. Perché i *New Rights* vengano concretamente attuati è però necessario che l'attuazione di tali politiche sia sollecitata da coloro che ne sono i (potenziali) destinatari, ampliando in tal modo gli spazi di intervento del giudiziario.

L'elemento centrale delle politiche relative ai *New Rights* è rintracciabile in una constatazione: le aspettative dei cittadini nei confronti delle scelte decisionali degli apparati pubblici aumentano più rapidamente della quantità di risorse disponibili per la collettività. In questo quadro il giudiziario opera un bilanciamento fra i due diversi ritmi di crescita riconoscendo le aspettative disattese nei processi di *policy making* mediante l'assegnazione di "diritti" o l'attribuzione di risorse. Le vicende relative al diritto di proprietà sono emble-

matiche di questo tipo di politica (McDowell 1988; Carp-Stidham 1990). Il diritto garantito dalla costituzione non è assoluto: la misura della sua legittimità è variabile, ossia proporzionale ai fini connessi all'utilizzazione individuale di tali risorse.

La trasformazione del concetto di proprietà, ossia il diritto di controllo, soggetto a limitazioni, esercitato su un bene economico, è ascrivibile alle modalità variabili di fruizione (collettiva) dei beni che caratterizzano i sistemi di *welfare* (Kornai 1997)[2]. Tali modalità implicano due caratteri del diritto di proprietà: la stabilità, riferita alla protezione dei diritti già esistenti, e la flessibilità, finalizzata all'affermazione di nuovi diritti o alla modificazione di quelli già garantiti. In altri termini al diritto di proprietà è accordata una tutela diversa e ovviamente più debole rispetto a quella dei diritti fondamentali: una debolezza che oggi determina una caduta di attenzione da parte delle istituzioni nei confronti di tale diritto e, più in generale, degli *economic rights*, il cui principale strumento di tutela diviene il ricorso al giudiziario.

I politologi statunitensi inquadrano la legittimazione dell'intervento del giudiziario nel processo di elaborazione delle politiche pubbliche nello schema analitico della «competenza istituzionale» (Grossman 1989): una competenza che non è dettata da regole costituzionali, ma deriva dalla teoria costituzionale che si fa risalire ai Padri Fondatori e all'elaborazione del principio del *limited government*. Questo impianto teorico, che determina una "dipendenza" del giudiziario dalla teoria costituzionale (McDowell 1985), parallelamente assegna alla cultura giuridica e alla *procedural justice*, attraverso la procedimentalizzazione delle strutture decisionali che caratterizzano i processi allocativi (Aranson 1987)[3], il compito di selezionare e garantire i "diritti economici" agendo da filtri per mediare l'accesso alla tutela giurisdizionale degli *economic rights*.

Il contenuto dei diritti giustiziabili viene in ultima analisi definito in una sede diversa da quella giudiziaria: conseguentemente, dal punto di vista della separazione dei poteri, viene ulteriormente rimodellata quella che è una interferenza fisiologica fra i poteri costituzionali. È quindi con qualche perplessità che il sistema americano sembra potersi definire, come qualche studioso ha suggerito, «a regolamentazione giudiziaria permanente».

3. *La trama del dibattito teorico*

Nella teoria costituzionale americana è difficilmente rintracciabile una trattazione specificamente dedicata agli *economic rights*, le cui vicende storico-costituzionali vengono spesso assimilate a quelle del diritto di proprietà. Peraltro, gli studiosi non concordano neppure sul fatto che questa tradizione di studi ponga il diritto di proprietà al centro del documento costituzionale (Beard 1941; Lurie 1988) e, più in generale, del sistema economico americano, come sembrerebbero testimoniare alcuni usi lessicali, per esempio l'utilizzazione indifferenziata di espressioni quali *economic rights* e *property rights* (Macey 1992; Frankel Paul-Miller Jr.-Jeffrey 1992).

Per introdurre la discussione mi limiterò qui a richiamare tre fra le molte tesi prospettate: quella di Frankel Paul, quella di Nedelsky e quella di Scheiber. Ellen Frankel Paul sostiene che l'idea della «sanctity»

della proprietà privata e del perfetto isolamento dalle possibili interferenze dello stato è un «cherished American myth»:

> property has never held such an exalted position even in this country, for the government has always intervened in property relationships. In colonial times real property was held as a grant from the Crown in free and common socage under the provision that the holder pay his rents, while in the immediate post-revolutionary period the new American government engaged in a massive land grant scheme to enrich its meager treasury. [Franken 1981, p. 309; v. Siegan 2001]

Jennifer Nedelsky sostiene invece che il diritto di proprietà è al centro del documento costituzionale e, benché la costituzione americana non ne chiarisca con precisione la natura, ha notevolmente contribuito a configurare la struttura del sistema politico statunitense attraverso una tensione costante tra i valori democratici e lo *status* privilegiato dei *private rights* (Nedelsky 1990; anche Dorn-Manne 1987; Bennett-Bennett 1990).

I pericoli connaturati al processo democratico e in particolare al meccanismo della rappresentanza, rilevati da Hamilton e, successivamente, da Tocqueville, fecero sì che alla fine del '700 l'esigenza preminente fosse quella della "protezione" del diritto di proprietà da troppo accentuati tentativi di democratizzazione. Da tale esigenza è poi derivata la rappresentazione dei diritti individuali come limiti al potere legittimo espresso dall'organizzazione politica (Urofsky 1989; Carey 1989; Hall 1989). L'elemento centrale del costituzionalismo americano sarebbe, in realtà, la dis-eguaglianza: per i costituenti la protezione della proprietà equivale alla protezione di una proprietà diseguale che, quindi, non deve essere investita dalle trasformazioni democratiche. Poiché nel programma dei costituenti la facoltà di esercitare il potere politico è fisiologicamente differenziata sulla base della ricchezza, devono essere previste garanzie per i diritti della persona distinte da quelle introdotte per i diritti di proprietà. Viceversa, i diritti politici — ossia i diritti di tutti gli individui ad essere governati solo mediante leggi nei confronti delle quali hanno espresso il loro consenso — sono garantiti in modo egualitario (Nedelsky 1990, pp. 2 e 208-210; Lively 1990).

Per attenuare questa diversificazione si procede a configurare categorie e gerarchie di diritti che tengano conto della distinzione tra diritti civili – diritti della persona e diritti di proprietà (Bernstein 1999) – e diritti politici: ma è solo con il *judicial review* — e quindi, cronologicamente, con la presidenza Marshall — che tale gerarchia assume un assetto stabile (Clinton 1989; Nagel 1989; Sosin 1989; Braveman 1989; McCann-Houseman 1989; Stimson 1990). Ciò implica una riformulazione, e al contempo un perfezionamento, dell'idea di *limited government*, fino a questo momento inteso come un *self-limiting government* fondato sul consenso e quindi dotato di una forte connotazione politica: in questa nuova prospettiva i "confini" del sistema politico vengono stabiliti dal giudiziario, in una sede per definizione esclusa dall'arena politica in quanto permeata dal mito della neutralità del diritto (Mc Dowell 1988; Cannon 1985).

Benché la proprietà non sia all'origine del concetto madisoniano di *limited government*, ossia dei diritti come limiti all'attività del *government*, che è invece riconducibile alla libertà di religione (McCoy 1989) o, come è stato detto, alla «predatory propensity of the state» (Siegan, *Economic*), tuttavia ne mette in risalto il significato simbolico: una sfera protetta dall'ingerenza dello

Stato; ma, al contempo, una "costruzione" dello Stato: da cui il paradosso del *self-limiting government* (Nedelsky 1990).

Infine Scheiber è fortemente critico nei confronti della tesi secondo cui l'espropriazione della proprietà privata da parte del *government* non sarebbe una delle *policies* che hanno maggiormente influenzato il corso dello sviluppo economico nella storia americana. Scheiber osserva che questa tesi contrasta con la radicata tendenza a sottolineare la stabilità dei *property rights* nell'ordinamento giuridico americano (Mason-Garvey 1964, p. 50; Gaus 1992; Macey 1992; Nelson 1995; Levmore 2002); mentre le descrizioni dell'ambiente istituzionale che ha costituito lo scenario dello sviluppo economico assegnano un ruolo centrale al sistema giuridico e alla "estrema protezione" della proprietà, al punto che la considerazione da parte della dottrina e dei *lawmakers* per i *vested property rights* è considerata il fondamento del diritto costituzionale americano (Philbrick 1938, p. 723; Corwin 1914). Inoltre, Scheiber ritiene che l'espropriazione della proprietà privata sia priva della visibilità di *policy issue* che sarebbe derivata da un dibattito e da una soluzione elaborata in sede congressuale. La ragione di ciò è che la *law of eminent domain* è il prodotto di un *policy-making* di livello statale, caratterizzato da marcate discrepanze tra uno Stato e l'altro e da soluzioni estremamente differenziate proposte dalle Corti statali (Scheiber 1973; Id. 1975).

Il dibattito sulla centralità del diritto di proprietà nell'organizzazione politico-costituzionale americana non può in ogni caso prescindere dalla progressiva, indiscutibile espansione dei poteri statali, al punto che il *police power* si è progressivamente sovrapposto alla *takings clause* sancita dal V Emendamento: la costituzione non è più una barriera che delimita l'azione dei poteri pubblici perché il contenuto della *just compensation* può essere determinato da parte dei giudici con la più ampia discrezionalità.

Il principale esito di tale mutamento nell'assetto dei poteri è la profonda innovazione del diritto amministrativo[4], ascrivibile, in primo luogo, all'incisiva erosione dei *property rights* da parte della legislazione urbanistica e ambientale (quest'ultima soprattutto a livello statale)[5]. Questa osservazione risale al saggio ormai classico di Bernard Siegan, *Non-zoning in Houston*[6]. L'esperienza di Houston, Texas, l'unica città degli Stati Uniti all'epoca priva di una regolazione in materia urbanistica, evidenziava che le forze economiche tendono a diversificare gli usi e, in tal modo, a massimizzare i profitti: secondo Siegan una città priva di prescrizioni urbanistiche è una «cosmopolitan collection of property uses». Solo quando tale differenziazione non viene garantita i detentori dei *property rights* troveranno un accordo per introdurre una forma di regolazione: le prescrizioni urbanistiche producono infatti una contrazione dell'offerta di alcuni usi.

Come nota Stephen, occorre determinare il grado di specificità dei contenuti dei diritti a partire dai loro caratteri essenziali (Stephen 1988): in primo luogo l'universalità, per cui le risorse destinate agli individui non devono necessariamente essere allocate secondo il meccanismo tradizionale della proprietà privata. Una possibile conseguenza della non esclusività potrebbe essere una utilizzazione inefficiente delle risorse, anche se la situazione ottimale dell'efficienza non deve conseguire soltanto e necessariamente all'assegnazione di *private property rights*.

Il secondo carattere essenziale è la trasferibilità, condizione necessaria ma non sufficiente dell'efficienza, che dovrebbe garantire un uso esclusivo e al contempo impedire che altri traggano benefici dal bene senza sostenerne (almeno) parte dei costi.

L'apparente contraddittorietà tra i due caratteri si giustifica sulla base di due argomentazioni: la pretesa superiorità dei *private property rights* rispetto ai *public property rights* in termini di efficienza a causa della massimizzazione dell'utilità individuale che motiverebbe l'azione sociale; e, su un piano analogo, il riferimento al concetto di "efficienza sociale", per cui la trasferibilità renderebbe possibile il passaggio da usi socialmente meno apprezzati ad usi socialmente più apprezzabili. La *theory of institutional change* offre uno strumento per ricomporre questa apparente antinomia: i *new property rights* rappresenterebbero la conseguenza dei mutamenti intervenuti nelle pressioni da parte dell'opinione pubblica ma anche del passaggio da una gestione collettiva delle risorse ad una gestione privata orientata a criteri di utilizzazione efficiente tale da rendere possibile l'affermazione di *private property rights* (Demsetz 2002).

4. *Modelli legislativi e teorie esplicative del modello costituzionale americano*

Le riflessioni della teoria politica e costituzionale americana sul tema degli *economic rights* prendono avvio dalle vicende del *judicial review* della Corte Suprema degli Stati Uniti sulla legislazione economica, a partire da alcune decisioni paradigmatiche, quale, per esempio, *Lochner vs. New York* (1905), in cui la Corte statuisce l'obbligazione positiva (Delue 1989) di proteggere l'integrità della libertà economica dalla interferenza del legislatore. Una interferenza che essendo espressione di particolari gruppi di interesse non richiede di distinguere tra *federal interferences* e *state interferences* mediante tecniche decisionali ed argomentative riconducibili al *substantive due process* e stabilite dalla *commerce clause*, dalla *contract clause* e dalla *equal protection clause* (Kens 1990). Una delle descrizioni più lucide dell'uso del concetto di giustizia da parte dei *Framers* è probabilmente quella di Dorn:

> For the classical liberal, justice was a negative concept — the absence of injustice — and injustice referred to the illegitimate use of force; namely, the use of force to take what belongs to another. The Framers used this negative concept of justice to limit the role of government and the judiciary to the protection of property rights, broadly conceived (in the Lockean tradition) as life, liberty, and property. The object of the law was not to give an exhaustive listing of what government could do, but to delimit the activities of government so that individual freedom could be maximized. [Dorn 1987, p. 2]

Il rapporto tra diritti economici e controllo giurisdizionale può essere schematizzato a partire dall'esigenza di costituzionalizzazione dei diritti economici, passando attraverso le modalità dell'intervento statale nell'economia e, infine, analizzando la lettura del funzionamento dei meccanismi di mercato che emerge dalle decisioni della Corte Suprema. In tal modo può essere stabilita una periodizzazione della *public policy* della Corte: al primo periodo, che giunge fino alla metà degli anni '30 ed è caratterizzato da una politica fortemente liberista, segue un mutamento di indirizzo (a partire dal 1936) per cui il diniego della "libertà economica" a soggetti individuali o

a *corporations* non viene necessariamente ritenuto incostituzionale[7].

Questo orientamento ha esercitato un impatto significativo sul sistema economico e politico statunitense accrescendo il potere delle istituzioni governative e delle *agencies* nei confronti dei soggetti (individui e *corporations)* che avevano fino a quel momento svolto una attività economica di natura privata. Da un lato, questa politica è stata definita «wisely neutral»; dall'altro essa negherebbe di fatto la libertà fondamentale di intraprendere una attività economica al punto da indurre uno dei più autorevoli studiosi americani contemporanei dei rapporti tra costituzione e libertà economiche, Bernard Siegan, ad affermare che

> For those denied the judicial forum for redressing grievances, the American government thereafter consisted of only two branches, not three. [Siegan 1989, p. 3]

In realtà la tesi di Siegan, ripresa anche nei suoi lavori più recenti, è molto meno radicale, perché occorre tenere in conto che il *judicial review* dell'azione legislativa rappresenta il contributo offerto dall'America alla "scienza di governo": egli propone di analizzare la «constitutional mission of the judiciary» (*ibidem*, p. 10) attraverso la storia, il *background* e gli obiettivi del *judicial review* per comprenderne il significato e le potenzialità in rapporto alla configurazione dei poteri costituzionali. Il *judicial review* è stato concepito come elemento essenziale della struttura di *government*, e fin dalle sue origini è stato utilizzato a salvaguardia del diritto di proprietà e dei relativi interessi. All'obiezione secondo cui la società contemporanea non sembrerebbe dedicare al diritto di proprietà la stessa attenzione «that prior generations did» (*ibidem*, p. 83), Siegan replica che la base di fondo che assicura gli interessi proprietari non è mutata: «A free society cannot exist unless government is prohibited from confiscating private property» (*ibidem*).

Il *judicial review* prospetta una soluzione per i problemi che la costituzione del 1787 aveva lasciato irrisolti, in particolare la definizione dei contenuti di diritti che, nella concezione dei Padri Fondatori, apparivano autoevidenti, istituzionalizzando in tal modo la supremazia dei diritti individuali. Con il *New Deal* ha inizio un complesso cambiamento nel modo di concepire il diritto di proprietà sotto il profilo del linguaggio costituzionale, dell'attuazione da parte delle istituzioni e dell'elaborazione delle politiche pubbliche.

L'idea della "distribuzione" si sovrappone a quella dei "confini": al di là degli aspetti lessicali, viene superata la tradizionale concezione di *limited government.* A partire dal 1937, anno in cui la decisione *West Coast Hotel Co. v. Parrish* inizia a smantellare la struttura ideologica del costituzionalismo *laissez-faire* e i principî del *substantive due process* e della libertà contrattuale, la Corte Suprema non accorda più agli *economic rights* le stesse garanzie previste in tema di diritti fondamentali e di libertà civili (Dubowsky-Burwood 1990; Barry 1998, pp. 72-82). A ciò fa seguito un ridimensionamento dell'interesse nei confronti dei *property rights*, la cui tutela, assicurata soltanto dall'intervento del giudice sulla base di una competenza che si fa risalire alla teoria costituzionale dei *Founding Fathers*, è divenuta "residuale".

La decisione *West Coast*, incentrata sull'estensione del potere legislativo statale, a differenza delle decisioni successive ha inciso in modo inconsistente sulle posizioni dell'opinione pubblica perché ha con-

sentito di valutare solo indirettamente la politica economica del *New Deal*. A conferma di ciò Caldeira rileva che l'opinione pubblica è scarsamente reattiva nei confronti di "impercettibili" cambiamenti delle politiche pubbliche in quanto percepisce con difficoltà mutamenti che non sono fortemente visibili.

Come è stato osservato, le dinamiche costituzionali hanno operato in modo esattamente antitetico: il *limited government* non legittima, almeno in modo esplicito, l'intervento giudiziario, ma il *judicial review* consente di risolvere il problema posto al centro della teoria costituzionale: la possibile "tirannia della maggioranza" (v. Stephens-Rathjen 1980).

L'attivismo giudiziario è il criterio alla luce del quale si è tentato di ricostruire a posteriori l'obiettivo dei *Framers* rispetto all'alternativa tra *limited government* e Stato redistributivo: un'ipotesi, quest'ultima, che sembra da respingere in quanto la struttura, il lessico e il *background* della costituzione testimoniano la necessità di un potere giudiziario attivo sul fronte della protezione dei diritti.

Il tema della legittimazione del giudiziario a tutelare le "libertà economiche" nel quadro della dicotomia tra *property rights* e *human rights* è al centro di tre orientamenti giurisprudenziali che propongono soluzioni diverse (v. Richards-Kritzer 2002):

– il *judicial restraint*, definito anche *Original Intent*, è il movimento di pensiero della *New Rights* e individua i titolari delle decisioni sui *property rights* nei soggetti politici;

– la *negative jurisprudence* individua l'istituzione preposta a garantire i *property rights* nel giudiziario;

– l'*affirmative jurisprudence* per cui la funzione del giudiziario è quella di affermare nuovi diritti: per esempio i *welfare rights*, nonostante risultino del tutto incompatibili con i diritti alla proprietà e alla libertà contrattuale, al punto da indurre Dorn ad affermare, con un gioco di parole, che si tratterebbe di un «poco giudizioso attivismo giudiziario» (Dorn-Manne 1987; Smith 1988).

Il quadro fin qui delineato appare oggi radicalmente mutato: le dicotomie e le distinzioni — le *gerarchie dei diritti* — costituiscono uno strumento ormai superato. Le libertà economiche sono ritenute una componente essenziale delle *civil liberties*, per cui le garanzie costituzionali sono indifferenziate e i modi in cui vengono tutelati i *property rights* rappresentano un criterio generale di valutazione della legittimità dell'azione istituzionale (Callies 2000). Per esempio, la tesi di Shapiro cerca di superare la contrapposizione tra *welfare* e *property rights* individuata da Dorn sostenendo che la Corte non avrebbe abbandonato la linea politica del *substantive economic due process*, ma avrebbe soltanto spostato l'attenzione dai tradizionali interessi proprietari a quella che Reich nel 1964 ha definito «new property», ossia l'*enactment* di diritti a fronte di richieste di utilizzazione di risorse pubbliche avanzate nei confronti del *government*. Si tratta di diritti dal contenuto fondamentalmente procedurale che rappresentano una delle principali conseguenze dell'espansione del *welfare state* e che implicano una trasformazione delle tecniche argomentative volte all'inclusione e all'esclusione rispetto ad uno scenario in cui la libertà della proprietà privata era la regola e la *regulation* l'eccezione (Shapiro 1986).

Gli elementi indicativi della crisi della funzione giudiziaria concepita come tecnica redistributiva sono apparsi più netti

quando sono stati avviati due processi distinti: la sopravvenienza di nuove forme di risoluzione delle controversie che ha comportato la sostituzione del modello della *mediation* a quello della *adjudication;* e l'affermazione di una competitività politica degli Stati (i cui indicatori sono, tra gli altri, la "durata" della costituzione statale e il numero degli emendamenti introdotti da gruppi di interesse orientati al *constitution-building*) che ha incentrato l'attenzione sulle politiche penali (la cosiddetta *new penology*), sugli *economic regulation cases* e, come si è prima osservato, sulle libertà civili, a cui si sono sommate le difficoltà derivanti dalla sopravvivenza delle teorie efficientistiche della giustizia.

Il concetto di "competitività politica statale" non solo aiuta a comprendere la diffusa interpretazione della ripartizione di competenze fra i poteri rispetto alla titolarità del processo decisionale da parte della cultura giuridica statunitense ma, rielaborando la distinzione tra *politically undifferentiated states* e *politically competitive states* proposta da Atkins e Glick, spiega le rilevanti differenze che caratterizzano le decisioni delle Corti statali (Atkins-Glick 1976). Infatti la competitività politica dello Stato risulta positivamente correlata a fattori quali la ricchezza, l'industrializzazione, gli investimenti per la costruzione di arterie di grande comunicazione e per l'utilizzazione di risorse naturali e correlata negativamente a fattori quali gli elevati investimenti nel settore delle *welfare policies* (v. Wallace 1936; Rabkin 1989; Baldwin 1990; Karger-Stoese 1990; Lens 2001). Ad un basso livello di differenziazione politica corrisponde una giurisprudenza delle Corti statali fondamentalmente estranea alle tematiche delle *civil liberties* e della *government economic regulation*. Tema del quale si occupa invece la giurisprudenza delle Corti degli Stati caratterizzati da un grado elevato di ricchezza, di sviluppo economico e di professionalità politica. Se il conflitto dipende da variabili ambientali, che a loro volta delineano il contesto di una decisione che è a tutti gli effetti di *policy* (Feiock 1986), i giudici affronteranno i temi dei *civil rights* e della *economic regulation* solo quando il livello di competitività politica sarà così elevato da "produrre" contenzioso.

Il mutamento dei modelli e dei contenuti del contenzioso, in particolare sotto il profilo degli *economic regulation cases*, benché contrassegnati da una pluralità di strategie di *policy* economica, rappresenta un indicatore della legittimazione politica di sistemi giudiziari originariamente diversi che, armonizzati dai mutamenti qualitativi della domanda di giustizia, sono entrati a far parte a pieno titolo del sistema politico.

Rispetto alle tecniche di valutazione dell'impatto delle decisioni giudiziarie sull'*economic policy making* che caratterizzano le nostre pratiche l'accentuazione della funzione delle variabili strutturali e ambientali induce a privilegiare la prospettiva efficientistica nell'analisi delle politiche alternative al giudiziario.

La stigmatizzazione dell'interferenza delle corti in tema di diritti e di libertà economiche ridimensiona notevolmente la possibilità di interventi che esulano da previsioni costituzionali in senso lato, ossia intese come una «strong textual authority and costitutional theory» (Epstein 1985; v. anche Bork 1986). Tale ridimensionamento, da un lato, determina una "doppia protezione" di alcuni diritti economici (sia da parte della costituzione che del giudiziario) e priva invece di garanzie i diritti economici non ricompresi in alcuna previsione costituzionale.

Dall'altro, l'esito di tale ridimensionamento è l'instaurazione di una forma di subordinazione del giudiziario alla teoria costituzionale, anziché alla costituzione (come è stato più volte rimarcato), il che finisce per attribuire il compito di selezionare, oltrechè garantire (anche se in via mediata), i diritti economici alla cultura giuridica.

Negli anni 1934-36 la politica giudiziaria della Corte Suprema vanifica di fatto le misure redistributive introdotte dal presidente Roosevelt nel corso del suo primo mandato. Il *Court-packing plan*, il noto progetto di riforma dell'ordinamento giudiziario che introduce un limite di età per l'esercizio della funzione di giudice della Corte nel tentativo di manipolarne gli orientamenti attraverso la formazione di una maggioranza filopresidenziale e filocongressuale, non diventerà mai legge ma produrrà ugualmente un importante effetto: la Corte, il cui indirizzo segna una netta inversione di tendenza con la decisione *West Coast Hotel vs. Parrish* (1937)[8], da questo momento, non potrà più essere percepita come un soggetto apolitico ed un arbitro neutrale rispetto a temi di rilievo costituzionale, nonostante sia possibile dimostrare l'influenza che l'intensità della "copertura" informativa del conflitto tra Roosevelt e la Corte Suprema da parte dei *media* ha esercitato sulla radicalizzazione delle posizioni dell'opinione pubblica (o, meglio, delle *élites* politiche che si identificano con essa) e sui punti di svolta nell'andamento del sostegno al progetto presidenziale. Infatti, all'aumento del numero di articoli pubblicati dal «New York Times» corrisponde una diminuzione del numero degli "indecisi" nelle rilevazioni dei sondaggi Gallup (Gely-Spiller 1992).

Il ruolo di *framer* dell'opinione pubblica della Corte è però riferito soprattutto alla collocazione nell'impianto costituzionale degli *economic rights*, che a partire dalla decisione *West Coast* verranno quasi esclusivamente tematizzati nei termini di una differenziazione di garanzie rispetto alle altre tipologie di diritti: *civil*, *human* o semplicemente *other* (Macey 1992; Narveson 1989; Gorga 1999; Barzel 2002).

Una differenziazione di garanzie dei diritti così concepita richiede che i meccanismi di scambio e di allocazione di risorse si fondino sull'organizzazione di coalizioni politiche che non solo consentano la partecipazione al processo politico ma favoriscano ed implementino il *wealth transfer* (Schroeder 1999; Mercuro-Ryan 1984; Anderson-Shughart II-Tollison 1989). I soggetti politici fungono da intermediari fra i gruppi di pressione che richiedono i trasferimenti di risorse ed i cittadini, disponibili ad "offrirli" solo perché i costi da sostenere per ostacolarne il trasferimento sarebbero più elevati (essenzialmente a causa della loro relativa disorganizzazione).

I meccanismi dello scambio sono prevalentemente due: il mercato e l'arena politica. I soggetti coinvolti decidono, di volta in volta e sulla base dei costi, l'utilizzo dello strumento, gli investimenti più proficui e i conseguenti trasferimenti di risorse. Le preferenze e le scelte operate dai cittadini sono determinanti sia per i regolatori sia per i politici: se i cittadini avanzano pretese nei confronti delle risorse che si qualificano come beni pubblici si determina infatti un incremento della domanda dei servizi prestati da questi ultimi.

Queste considerazioni evidenziano che il modello attuale, caratterizzato da *economic liberties* prive di tutela sul piano costituzionale a cui si accompagna un forte sostegno ai *noneconomic rights*, risponde

alla necessità di incanalare le preferenze dei cittadini per incrementare la domanda di risorse da trasferire dal settore privato al settore pubblico, favorendo in tal modo la messa a punto di politiche che massimizzano il supporto dei gruppi di pressione e delle coalizioni di interessi.

Una delle conseguenze della consapevolezza del problema dei gruppi di pressione da parte dei *Founding Fathers* è stata l'assegnazione al sistema di *checks and balances* (tra le altre) della funzione di incrementare non solo i costi di negoziazione di questi gruppi, ma, più in generale, i costi decisionali del *government*, sottraendo in tal modo l'attività economica alla sfera pubblica.

Questo impianto costituzionale è stato di fatto vanificato impedendo al giudiziario di esercitare una funzione di controllo nei confronti del Congresso, attraverso la salvaguardia delle libertà economiche: in altri termini, il giudiziario non ha potuto ostacolare i trasferimenti di ricchezze da associazioni politicamente disorganizzate a coalizioni politicamente potenti operati dal Congresso.

Il fatto che estesi settori di attività economica siano stati riservati al settore pubblico ha comportato, secondo alcuni studiosi, una sottomissione dei diritti di "molti" ai diritti di "pochi". Secondo altri, invece – in particolare coloro che si identificano nella *economic theory of regulation*, o *theory of public choice* – questa mancata separazione si giustifica in quanto nella sfera pubblica e in quella privata gli individui sono motivati dagli stessi interessi "*private*".

Nonostante le possibili inadeguatezze che hanno caratterizzato la politica giurisprudenziale a partire dall'era *Lochner*, la protezione costituzionale degli *economic rights* aveva in effetti consentito di esercitare un controllo sull'operato del Congresso. Il successivo mutamento di indirizzo della Corte, infatti, ha notevolmente favorito la capacità dei gruppi di interesse di ottenere trasferimenti di ricchezze e, al contempo, ha reso più difficile per i cittadini bloccare questi trasferimenti, diminuendone i costi attesi per esercitare le pressioni dirette ad ottenere un determinato provvedimento legislativo e, parallelamente, aumentando i costi che i cittadini devono sostenere per individuare l'effettiva natura della contrattazione condotta dai gruppi di interesse.

Questo meccanismo favorisce il Congresso, riducendo al contempo il rischio di perdere il sostegno dell'opinione pubblica, nel momento in cui verrà rivelato che i trasferimenti di ricchezza a favore dei gruppi di interesse verranno finanziati mediante il prelievo fiscale (Hartley-Russett 1992; Walstad 1997; Beedle-Taylor Gooby 1998; Citrin 1998; Knopf 1998). In alcuni casi il Congresso adotta la strategia di prospettare una legislazione di *special interest*, dalla cui "tirannia" il giudiziario avrebbe dovuto proteggere i diritti della maggioranza, come se fosse di *public interest*. In tal modo il mancato intervento del giudiziario consente al Congresso di massimizzare la domanda dei suoi servizi di fornitore di trasferimenti di ricchezza ai gruppi di interesse.

Da questo punto di vista Campos osserva che l'assemblea legislativa svolge un ruolo attivo nel processo di selezione degli interessi e non si limita, come comunemente si sostiene, ad accettare *lobbying inputs* producendo in modo sistematico *regulatory benefits* a favore di gruppi di interesse. Una prima ragione a sostegno di questa tesi risiede nell'impossibilità di separare la decisione di "regolare" dalla scelta della forma di regolazione. Una seconda ragione è riconducibile

alla posizione secondo cui il sistema di mercato è soltanto *uno* dei possibili meccanismi regolativi all'interno di un ventaglio di alternative possibili che corrisponde ad un contesto politico peculiare in cui la scelta del legislatore è quella di non regolare. Infine, le *agencies* a cui è demandata l'applicazione della regolazione non esercitano alcuna influenza sui caratteri della regolazione.

Ciò nonostante il *decision-making* legislativo riceve un notevole impulso dalla presenza delle *lobbies:* gli *inputs* provenienti dai gruppi di interesse vengono elaborati e trasformati in altrettanti, specifici *outputs.* In molti casi il numero dei potenziali beneficiari della regolazione è minore dei soggetti svantaggiati; tuttavia il legislatore compensa la potenziale perdita di voti derivante dal provvedimento che danneggia alcune categorie con il sostegno della *lobby* favorita dallo stesso provvedimento, in grado di fornire informazioni e di "acquistare" voti necessari per massimizzare la probabilità della rielezione dei rappresentanti politici (Campos 1989).

5. *The cynical view. La Costituzione come contrattazione dei gruppi di interesse*

In questa prospettiva, il presupposto dell'indipendenza del giudiziario esprime in senso esattamente antitetico rispetto al progetto dei *Framers* l'egemonia dei gruppi di interesse nel disegno costituzionale, perché consente trasferimenti di ricchezza a favore di questi ultimi e fornisce loro la stabilità e la continuità necessarie per operare nell'arena legislativa. Benché al giudiziario vada, almeno in parte, attribuito il fallimento della politica *antitrust* nella promozione dell'efficienza economica (Landes-Posner 1975; Hurst 1982; Currie1986).

Questo tema ha sollecitato diverse chiavi di lettura, tra cui assume un particolare rilievo il dibattito tra Siegan e Posner sul tema del *laissez faire* e sull'opportunità della sua costituzionalizzazione. Nel suo primo importante lavoro, *Economic Liberties and the Constitution,* Siegan afferma che il ritorno al *judicial review* in materia economica non comporterebbe un ritorno all'economia di *laissez-faire,* ma semplicemente, una riduzione degli eccessi legislativi ed amministrativi. Per avviare questo processo di "restaurazione" del *due process* in materia economica non occorre soltanto l'acquisizione di una rinnovata consapevolezza della responsabilità affidata al giudiziario, (ossia la protezione del diritto di proprietà che include anche la libertà contrattuale), ma un più accentuato attivismo, caratterizzato da una assunzione diretta di responsabilità da parte delle Corti in ordine alla protezione di tale diritto. O in alternativa, dal conferimento di tale funzione al Congresso e alle *regulatory agencies*; con la conseguenza che la proprietà verrebbe ridistribuita da questi ultimi soggetti secondo criteri loro propri.

Posner (1987)replica a Siegan proponendo una interpretazione della costituzione come garanzia generale dei liberi mercati e, in ultima analisi, una costituzionalizzazione del *laissez-faire*[9].

Alla luce di queste considerazioni appare di scarso rilievo chiarire se l'inversione di tendenza nell'orientamento relativo alla salvaguardia delle libertà economiche sia da attribuire ad un progressivo autoconvincimento della validità degli *economic rights* da parte della Corte, come sostiene Tribe (1998), o le ragioni per cui in altri ambiti la Corte ha continuato ad escludere l'interfe-

renza del legislatore, nonostante fosse coerente con l'ideologia del *New Deal*, come sostiene Macey (1987 e 1992).

La spiegazione probabilmente più diffusa e condivisa, nota come *self-preservation hypothesis*, è che il *Court-packing plan* di Roosevelt avrebbe indotto la Corte a mutare il suo orientamento per preservare la posizione di istituzione indipendente. Una spiegazione antitetica, nota come *nonindependence hypothesis*, argomenta invece il mutamento di indirizzo con il controllo esercitato dal Congresso sul *budget* del sistema giudiziario, che di fatto è un'agenzia fortemente burocratizzata. Macey ritiene che la dicotomia tra *economic* e *other rights* rifletta le variegate posizioni della cultura giuridica che i giudici della Corte Suprema esprimono e che, da un lato, risultano adeguate al mutamento indotto dal *New Deal* ma che, dall'altro, devono poter riflettere le posizioni della comunità (espressione sociologicamente preferibile a opinione pubblica) a cui i giudici stessi appartengono (Easterbrook 1988).

Il nesso tra le posizioni espresse dalla cultura giuridica in tema di libertà economiche e la variabilità delle forme e delle tecniche di tutela di tali libertà da parte della Corte si pone quindi come una esigenza di carattere culturale molto più che di politica costituzionale che trova una adeguata risposta nella sottrazione della tutela costituzionale (Galie 1988). A partire dalla metà degli anni '80 è stata avanzata una nuova interpretazione, nota come *new judicial federalism*, che scinde il tema degli *economic rights* dalle vicende del *judicial review* della Corte Suprema federale sulla legislazione economica. Se per quanto riguarda gli *individual rights* le politiche della Corte Suprema federale e delle Corti statali mostrano un indubbio parallelismo, sul tema degli *economic rights* tali politiche evidenziano sensibili divergenze. Per vanificare i provvedimenti regolativi di natura economica che interferiscono con gli interessi proprietari le Corti statali fanno uso dei "vecchi" principî, quali lo *state due process* (antesignano dell'*economic substantive due process)*, la *equal protection clause* e il *right-to-remedy* (Breton 1978; Siegan, *Economic liberties*, 1985; Songer 1987; Fino 1987; Guenther 1988; Elazar 1989; Braveman 1989; Brace-Hall 1990; Heydebrand-Seron 1990).

Il quadro in cui si inserisce il *new judicial federalism* è molto sfaccettato: ne tratterò qui soltanto alcuni elementi. Le Corti statali, che applicavano principi enunciati nelle costituzioni statali a salvaguardia degli *economic rights* ancor prima che la Corte Suprema federale "scoprisse" il *substantive due process*, hanno continuato ad utilizzare tale metodo anche dopo il mutamento di indirizzo della Corte Suprema, ossia dopo *West Coast*.

La netta divergenza tra le politiche delle Corti a livello statale e federale viene giustificata in base a due argomentazioni: le difformi previsioni costituzionali degli Stati e della Federazione; e la caratterizzazione del ruolo delle Corti supreme statali nel quadro degli *state governments*.

Il primo studioso ad evidenziare come il *substantive due process* derivi dall'applicazione dei principî enunciati nelle costituzioni statali più che dall'elaborazione dei giudici federali è stato Edward Corwin: l'adozione del XIV Emendamento (1868) non ha dato immediato impulso all'elaborazione dell'*economic due process* da parte della Corte Suprema, mentre il principio in essa contenuto è stato immediatamente assunto a tecnica decisionale delle Corti statali (Corwin 1914; Mason-Garvey 1964, p. 50). Acco-

gliendo questa impostazione Siegan osserva che la decisione *Allegeyer v. Louisiana* della Corte Suprema federale, che ha costituzionalizzato la libertà di contratto affermando il principio del *substantive due process*, non giunse inaspettata proprio poiché si allineava alla giurisprudenza di diverse Corti statali (Siegan 1980, pp. 58-59).

Galie ha rilevato che il principio del *substantive due process* è stato applicato, in media, nel 70% delle decisioni elaborate dalle Corti statali nell'arco temporale che va dal 1897 al 1987, caratterizzato da un picco dell'81% nel periodo 1938-1968 e da una notevole contrazione (23%) nel periodo 1969-1987, a cui corrisponde un incremento nell'applicazione del principio della *equal protection.* L'autore precisa che i dati utilizzati probabilmente risentono di una sottorappresentazione dell'attività delle Corti nel periodo 1910-1937, così come l'aumento delle decisioni dopo il 1937 può essere considerato un indicatore della reazione delle Corti statali all'incremento dell'attività legislativa degli Stati e al mutamento di indirizzo della Corte Suprema federale successivo a tale data. Inoltre, questi dati si spiegano solo parzialmente con un incremento della produzione normativa statale di carattere regolativo, e ancor meno con una variabilità dell'atteggiamento ideologico alla base delle politiche giudiziarie. Galie osserva infatti che nell'intero arco temporale considerato la "filosofia" dell'attivismo giudiziale risulta costante (Friedman 1965; Urofsky 1985): circa il 57% dei casi riguarda la tutela della concorrenza ed esprime posizioni antimonopolistiche, benché a partire dagli anni '80 la politica giudiziaria delle Corti statali in tema di *economic rights* risulti fondata su una crescente utilizzazione delle *right-to-remedy clauses,* spesso utilizzate contestualmente alla *equal protection clause.*

Per argomentare sia la perdurante divergenza tra le politiche giudiziarie della Corte Suprema federale e delle Corti statali sia l'abbandono del principio del *substantive due process* a livello federale sono state enunciate diverse tesi.

La prima tesi configura il *due process* come una "invenzione" del giudiziario a sostegno di una posizione ideologica diretta a tutelare gli interessi proprietari, in quanto i nemici storici del *due process* sono il monopolio della *economic enterprise* e l'espropriazione della proprietà. Non è casuale che, accanto alla *due process clause*, la maggior parte delle costituzioni statali preveda espressamente la protezione dell'«inalienable right of acquiring, possessing and protecting property»[10] e alcuni Stati abbiano introdotto il *judicial review* nei casi di espropriazione per pubblica utilità (*taking for public purposes*)[11].

La *due process clause* e, conseguentemente, la libertà contrattuale sarebbero in questo senso incompatibili con il significato storico del principio che, secondo alcuni studiosi, risalirebbe alla *Magna Carta* (Siegan 2001; Anderson 2003, pp. 612-613).

La seconda tesi, nota anche come argomento della conservazione delle risorse giudiziarie, sostiene che la politica della Corte Suprema federale, interamente rivolta alla protezione delle libertà politiche e civili, opererebbe una sorta di *self-restraint* (pienamente giustificabile) in tema di politiche regolative. Come osservano i giudici della Corte Suprema della Pennsylvania nel caso *Pennsylvania State Bd. of Pharmacy v. Pastor* (1971), le Corti statali sarebbero meglio attrezzate sia dal punto di vista giuridico che della conoscenza dello scenario economico, sociale e culturale che fa da sfondo a specifici provvedimenti e politiche regolative:

> This difference [between federal and state constitutional law] represents a sound development, one which takes into account the fact that state courts may be in a better position to review local economic legislation than the Supreme Court, since their precedents are not of national authority, may better adapt their decisions to local economic conditions and needs...And where an industry is of basic importance to the economy of the state or territory, extraordinary regulations may be necessary and proper.
> [Galie 1988, p.84]

Un ulteriore elemento a sostegno del federalismo giudiziario in tema di regolazione economica, particolarmente distintivo del ruolo dell'opinione pubblica nella vicenda politico-costituzionale descritta in questo saggio, riguarda l'immagine e la percezione della legislazione statale. La rappresentazione della contrapposizione tra la legislazione statale, intesa come risultato del funzionamento di una istituzione democratica, e la decisione della Corte suprema statale, soggetta al potere degli interessi dei gruppi di pressione e alla scarsità delle risorse che caratterizza i processi allocativi e, come tale, emblematica di un modello di istituzione antidemocratica, è ormai desueta (Lens 2001). Oggi il *deficit* di rappresentatività investe più facilmente gli organi legislativi statali: parallelamente al *decision-making* delle Corti statali si è invece aggiunto un elemento di democrazia (Reid 1989).

Bibliografia

Ackerman (B.), *The New Separation of Powers*, in «Harvard Law Review» 2000, vol. 113, 3, pp. 633-729; tr. it., *La nuova separazione dei poteri. Presidenzialismo e sistemi democratici*, Roma, Carocci, 2003;

Anderson (G.M.), Shughart II (W.F.), Tollison (R.D.), *On the Incentives of Judges to Enforce Legislative Wealth Transfers*, in «Journal of Law and Economics», 1989, vol. 32, 1, pp. 215-228;

Anderson (T.L.), *Review of Property Rights: From Magna Carta to the Fourteenth Amendment*, in «Journal of Economic Literature», 2003, vol. 41, 2;

Aranson (P.H.), *Procedural and Substantive Constitutional Protection of Economic Liberties*, in «Cato Journal», 1987, vol. 7, pp. 345-375;

Atkins (B.M.), Glick (H.R.), *Environmental and Structural Variables as Determinants of Issues in State Courts of Last Resort*, in «American Journal of Political Science», 1976, XX, 1, pp. 97-115;

Baldwin (P.), *The Politics of Social Solidarity: Class Bases in the European Welfare State 1875-1975*, New York, Cambridge University Press, 1990;

Barry (N.), *The New Deal and the Supreme Court*, in Id. (ed.), *Limited Government, Individual Liberty and the Rule of Law. Selected works of Arthur Asher Shenfield, Cheltenham*, U.K. and Northampton, Mass., Elgar, 1998 2nd ed.;

Barzel (Y.), *A Theory of the State: Economic Rights, Legal Rights and the Scope of the State*, Cambridge, New York and Melbourne, Cambridge University Press, 2002;

Beard (C.A.), *An Economic Interpretation of the Constitution of United States*, New York, Free Press, 1941;

Beedle (P.), Taylor-Gooby (P.), *Ambivalence and Altruism: Public Opinion about Taxation and Welfare*, in Steimno (S.) (ed.), *Tax policy* cit., pp. 68-92;

Bennett (L.L.M.), Bennett (S.E.), *Living with Leviathan: Americans coming to terms with big government*, Lawrence, Kan., University of Kansas Press, 1990;

Benson (B.L.), Greenhut (M.L.), Holcombe R.G., *Interest Groups and Antitrust Paradox*, in «Cato Journal», 1987, vol. 6, pp.108-117;

Bernstein (D.), *The Supreme Court and "Civil Rights", 1886-1908*, in «Yale Law Journal», 1990, vol. 100, 3, pp. 725-744;

Bork (R.H.), *The Constitution, Original Intent, and Economic Rights*, in «San Diego Law Review», 1986, vol. 23, pp. 823-832;

Brace (P.), Hall (M.), *Neo-institutionalism and Dissent in State Supreme Courts*, in «Journal of Politics», 1990, vol. 52, pp. 54-70;

Braveman (D.), *Protecting Constitutional Freedoms: A Role for Federal Courts*, New York, Greenwood Press, 1989;

Breton (A.), *The Economic Constitution of Federal States*, Toronto, University of Toronto Press, 1978;

Caldeira (G.A.), *Public Opinion and the U.S. Supreme Court: FDR's Court-Packing Plan*, in «American Political Science Review», 1987, vol. 81, 4, pp. 1139-1153;

Callies (D.L.), *How Perspectives on Property Rights Have Changed in the United States Supreme Court*, in Kaplowitz (M.D.) (ed.), *Property Rights, Economics and the Environment* cit., pp. 35-63;

Campbell (R.J.), Turnbull (G.K.), *On Government Structure and Spending: The Effects of Management Form and Sepa-*

ration of Powers, in «Urban Studies», 2003, vol. 40, 1, pp. 23-34;

Campos (E.L.), *Legislative Institutions, Lobbying, and the Endogenous Choice of Regulatory Instruments: A Political Economy Approach to Instrument Choice*, in «Journal of Law, Economics & Organization», 1989, vol. 5, 2, pp. 333-353;

Cannon (M.W.), *Views from the bench: the Judiciary and Constitutional Politics,* Chatham, N.Y., Chatham House Publishers, 1985;

Caporale (T.), Winter (H.), *A Positive Political Model of Supreme Court Economic Decisions*, in «Southern Economic Journal», 2002, vol. 68, 3, pp. 693-702;

Carey (G.W.), *The Federalist: Design for a Constitutional Republic*, Urbana, University of Illinois Press, 1989;

Carp (R.A.), Stidham (R.), *Judicial Process in America,* Washington, D.C., CQ Press, 1990;

Citrin (J.), *Do People Want Something for Nothing: Public Opinion on Taxes and Government Spending*, in Steimno (S.) (ed.), *Tax policy* cit., pp. 51-67;

Clinton (R.L.), *Marbury vs. Madison and Judicial Review,* Lawrence, Kan, University Press of Kansas, 1989;

Cohen (G.M.), *Posnerian Jurisprudence and Economic Analysis of Law: The View from the Bench*, in «University of Pennsylvania Law Review», 1985, pp. 1117-1166;

Cohler (A.M.), *Montesquieu's Comparative Politics and the Spirit of American Constitutionalism,* Lawrence, Kan, University Press of Kansas, 1988;

Coon (J.S.), *Government Regulation of Land Use: Suggestions from the Judiciary,* Philadelphia, Pennsylvania Environmental Council, 1974;

Corwin (E.S.), *The Basic Doctrine of American Constitutional Law,* in «Michigan Law Review», 1914, vol. 12, pp. 247-276;

Croley (S.P.), *Theories of Regulation: Incorporating the Administrative Process*, in «Columbia Law Review», 1998, vol. 98, 1, pp. 1-168;

Currie (D.P.), *Positive and Negative Constitutional Rights*, in «University of Chicago Review», 1986, vol. 53, 3, pp. 864-890;

Delue (S.M.), *Political Obligation in a Liberal State,* Albany, N.Y., Suny Press, 1989;

Demsetz (H.), *Toward a Theory of Property Rights II: The Competition between Private and Collective Ownership*, in «Journal of Legal Studies», 2002, vol. 32, 2, pp. 653-672;

Detmold (M.J.), *Courts and Administrators: A Study in Jurisprudence,* London, Weidenfeld and Nicolson; Littleton, Co., 1989;

Dorn (J.A.), Manne (H.G.) (eds.), *Economic Liberties and the Judiciary,* Fairfax, VA, George Mason University Press, 1987;

– *Judicial Protection of Economic Liberties,* in Dorn (J.A.), Manne (H.G.) (eds.), *Economic Liberties*, cit.

Druckman (J.), *On the Limits of Framing Effects: Who Can Frame?*, in «Journal of Politics», 2001, vol. 63, 4;

Dubowsky (M.), Burwood (S.) (eds.), *The law and the New Deal,* N.Y., Garland, 1990;

Easterbrook (F.H.), *The Constitution of Business,* in «George Mason University Law Review», 1988, vol. 11, 2, pp. 53-72;

Edley (jr. C.F.), *Administrative Law: Rethinking Judicial Control of Bureaucracy,* New Haven, Yale University Press, 1990;

Elazar (D.J.), *Contradictory Trends in Contemporary American Federalism: Court, Congress and Centralization*, in «Journal of State Governement», 1989, vol. 62, 1, pp. 46-49;

Epstein (R.A.), *Judicial Review: Reckoning on Two Kinds of Errors,* in «Cato Journal», 1985, vol. 4, pp. 703-718;

Feiock (R.), *The Effects of Urban Socioeconomic an Political Context on Support for Business in the Federal District Courts*,in «The Social Science Journal», 1986, vol. 23, 3, pp. 267-276;

Fino (S.P.), *The Role of State Supreme Courts in the New Judicial Federalism,* New York, Greenwood Press, 1987;

Fischel (W.A.), *A Property Rights Approach to Municipal Zoning*, in Quigley (J.M.) (ed.), *The Economics of Housing*, Cheltenham, U.K. and Northampton, Mass., Elgar, 1997 2nd ed., pp. 186-203;

Fishkin (J.), *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1995;

Franken (Paul E.), *The Just Taking Issue,* in «Environmental Ethics», winter 1981, vol. 3, n° 4, pp. 309-328;

Franken (Paul E.), Dickman (H.), *Liberty, Property and the Government: Constitutional Interpretation before the New Deal*, Albany, Suny Press, 1989;

Frankel (Paul E.), Miller (jr. F.D.), Jeffrey (P.) (eds.), *Economic Rights*, Cambridge, New York and Melbourne, Cambridge University Press, 1992, pp. 141-170;

Friedman (L.M.), *Freedom of Contract and Occupational Licensing 1890-1910: A Legal and Social Study*, in «California Law Review», 1965, vol. 53, pp. 487-525;

Galie (P.J.), *State Courts and Economic Rights,* in «Annals of the American Academy of Political and Social Science», 1988, 496, pp. 76-87;

Gaus (G.F.), *Property, Rights and Freedom*, in Frankel (Paul E.), Miller (jr. F.D.), Jeffrey (P.) (eds.), *Economic Rights*, cit., pp. 209-240;

Gely (R.), Spiller (P.T.), *The Political Economy of Supreme Court Constitutional Decisions: The Case of Roosevelt's Court-Packing Plan*, in «International Review of Law and Economics», 1992, vol. 12, 1, pp. 45-67;

Gibb (K.), Hoesli (M.) (eds.), *Urban Housing e Property Rights*, n. monografico di «Urban Studies», 2003, vol. 40, n. 5/6;

Gorga (C.), *Toward the Definition of Economic Rights*, in «Journal of Markets and Morality», 1999, vol. 2, 1, pp. 88-101;

Grossman (J.B.), *The Supreme Court's Third Century: Legitimacy, Bureaucracy and Institutional Change*, in «Law and Social Inquiry», 1989, vol. 14, 1, pp. 187-206;

Guenther (L.), *Economic Policy Making and State Capacity*, in «Studies in Political Economy», 1988, vol. 26, pp. 149-172;

Hall (K.), *The Magic Mirror: Law in American History*, New York, Oxford University Press, 1989;

Hart (J.F.), *Property Rights, Costs, and Welfare: Delaware Water Mill Legislation, 1719-1859*, in «Journal of Legal Studies», 1998, vol. 27, 2, pp. 455-471;

Hartley (T.), Russett (B.), *Public Opinion and the Common Defense: Who Governs Military Spending in the United States?* in «American Political Science Review», 1992, vol. 86, 4, pp. 905-915;

Heydebrand (W.V.), Seron (C.), *Rationalizing Justice: The Political Economy of Federal District Courts*, Albany, N.Y., Suny Press, 1990;

Hurst (J.W.), *Law and markets in United States History: Different Modes of Bargaining Among Interests*, Madison, University of Wisconsin Press, 1982;

Jacobs (L.R.), *Manipulators and Manipulation: Public Opinion in a Representative Democracy*, in «Journal of Health Politics, Policy and Law», 2001, vol. 26, 6, pp. 1361-1374;

Jefferson Powell (H.), *The Original Understanding of Original Intent*, in «Harvard Law Review», 1985, vol. 98, 5, pp. 885-948;

Kaplowitz (M.D.) (ed.), *Property Rights, Economics, and the Environment*, Stamford, Conn., JAI Press, 2000;

Karger (H.J.), Stoese (D.), *American Social Welfare Policy: a Structural Approach*, New York, Longman, 1990;

Kens (P.), *Judicial Power and Reform Politics. The Anatomy of Locker vs. New York*, Lawrence, Kan, University Press of Kansas, 1990;

Kent (A.C.), *Constitutional Economics*, in «Baylor Business Review», 1987, vol. 5;

Knopf (J.W.), *How Rational Is "The Rational Public?" Evidence from U.S. Public Opinion on Military Spending*, in «Journal of Conflict Resolution», 1998, vol. 42, 5, pp. 544-571;

Kornai (J.), *The Reform of the Welfare State and Public Opinion*, in «American Economic Review», 1997, vol. 87, 2, pp. 339-343;

Landes (W.), Posner (R.), *The Independent Judiciary in an Interest-Group Perspective*, in «Journal of Law and Economics», 1975, vol. 18, 3, pp. 875-901;

Lens (V.), *The Supreme Court, Federalism, and Social Policy: The New Judicial Activism*, in «Social Service Review», 2001, vol. 75, 2, pp. 318-336;

Leuchtenburg (W.E.), *Roosevelt e il* New Deal *(1932-1940)* [1963], Bari, Laterza, 1976;

Levmore (S.), *Two Stories about the Evolution of Property Rights*, in «Journal of Legal Studies», 2002, vol. 31, 2, pp. 421-451.

Lively (D.E.), *Judicial Review and the Consent of the Governed: Activist Ways and Popular Ends*, Jefferson, N.C., McFarland, 1990;

Lurie (J.), *The Constitution and Economic Change*, Washington, D.C., American Historical Association, 1988;

Macey (J.R.), *Property Rights, Innovation and Constitutional Structure*, in Frankel Paul (E.), Miller (jr. F.D.), Jeffrey (P.) (eds.), *Economic Rights* cit., pp. 181-208;

– *Competing Economic Views of the Constitution*, in «The George Washington Law Review», 1987, vol. 56, 1, pp. 50-80;

– *Some Causes and Consequences of the Bifurcated Treatment of Economic Rights and "Other" Rights Under the United States Constitution*, in «Social Philosophy and Policy», 1992, vol. 9, 1, pp. 141-170;

Madison (J.), *Property*, in «National Gazette», 1, n° 44, 29 March 1792, pp. 174-75, poi in *Letters and Other Writings of James Madison*, Philadelphia, J.B. Lippincott & Co., 1865, Vol. 4, pp. 478-480;

Mason (A.T.), Garvey (G.), *American Costitutional History: Essays*, N.Y. Harper, 1964;

Matson (C.D.), Onuf (P.S.), *Union of Interests: Political and Economic Thought in Revolutionary America*, Lawrence, Kan, University Press of Kansas, 1990;

McCann (M.W.), Houseman (G.L.), *Judging the Constitution: critical essays on judicial lawmaking*, Glenview, Ill., Scott, Foresman, 1989;

McCoy (D.R.), *The Last of the Father: James Madison and the Republican Legacy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989;

McDowell (G.L.), *Equity and the Constitution: the Supreme Court, Equitable Relief, and Public Policy*, Chicago, University of Chicago Press, 1982;

– *The Constitution and Contemporary Constitutional Theory*, Cumberland, VA, Center for Judicial Studies, 1985;

– *Curbing the Courts: the Constitution and the Limits of Judicial Power*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1988;

Mercuro (N.), Ryan (T.P.), *Law, Economics and Public Policy*, in *Political Economy and Public Policy*, Greenwich, Conn. & London, Jai Press, 1984, vol. 3;

Nagel (R.F.), *Constitutional Cultures: the Mentality and Consequences of Judicial Review*, Berkeley, University of California Press, 1989;

Narveson (J.), *Democracy and Economic Rights*, in Frankel Paul E., Miller jr. F.D., Jeffrey P. (eds.), *Economic Rights*, cit., pp. 29-61;

Nedelski (J.), *Private Property and the Limits of American Constitutionalism*, Chicago & London, The University of Chicago Press, 1990, p. 6.

Nelson (R.H.), *Private Rights to Government Actions: How Modern Property Rights Evolve*, in Id. (ed.), *Public Lands and Private Rights: The Failure of Scientific Management*, Lanham, Md., Rowan and Littlefield, 1995 2nd ed., pp. 333-364;

Niskanen (W.), *Foreword: The Erosion of the Economic Constitution*, in Gwartney (J.D.), Wagner (R.E.) (eds.), *Public Choice and Constitutional Economics*, Greenwich, Conn. & London, JAI Press, 1988;

Pennisi (C.), Agodi (M.C.), Consoli (T.), Scuderi (M.), *Il diritto delle burocrazie. Il* welfare *di cui non si parla*, Milano, Giuffrè, 2001;

Philbrick (F.S.), *Changing Conceptions of Property in Law*, in «University of Pennsylvania Law Review», 1938, vol. 86;

Pompe (J.), Lipford (J.W.), *The Political Allocation of Property Rights: An Application to State Land Use Regulation*, in «Journal of Private Enterprise», 2002, vol. 18, 1, pp. 14-31;

Posner (R.), *Wealth Maximization and Judicial Decision-Making*, in «International Review of Law and Economics», 1984, 4, pp. 131-135;

– *The Constitution as an Economic Document,* in «George Washington Law Review», 1987, vol. 56, 1, pp. 4-38;

Pound (R.), *The Causes of Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice,* 29th Annual Meeting of the American Bar Association, St. Paul, Minnesota, 29 agosto 1906;

Rabkin (J.A.), *Judicial Compulsions: How Public Law Distorts Public Policy*, New York, Basic Books, 1989;

Raiteri (M.), *Come comunicano le istituzioni*, Torino, Giappichelli, 1995;

– *Forme di giudiziarizzazione del* rule-making, in Atti del Convegno *Cultura giuridica e politiche pubbliche in Italia*, Macerata 28-30 novembre 2002, in corso di pubblicazione;

Reid (J.P.), *The Concept of Representation in the Age of the American Revolution,* Chicago, Ill., University of Chicago Press, 1989;

Richards (M.J.), Kritzer (H.M.), *Jurisprudential Regimes in Supreme Court Decision Making*, in «American Political Science Review», 2002, vol. 96, 2, pp. 305-320;

Samuels (W.J.), Mercuro (N.), *Posnerian Law and Economics on the Bench*, in «International Review of Law and Economics», 1984, 4, pp. 107-130;

Scheiber (H.N.), *Property Law, Expropriation and Resource Allocation by Government 1789-1910,* in «Journal of Economic History», 1973, vol. 33, pp. 232-251;

– *Instrumentalism and Property Rights: A Reconsideration of American "Styles of Judicial Reasoning" in the 19th Century*, in «Wisconsin Law Review», 1975, 1, pp. 1-18;

Schroeder (J.L.), *The Midas Touch: The Lethal Effect of Wealth Maximization,* in «Wisconsin Law Review», 1999, pp. 687 ss.;

Schwartz (M.) (ed.), *The Structure of Power in America: The Corporate Elite as a Ruling Class,* New York, Holmes & Meier, 1987;

Shapiro (M.), *The Supreme Court's "Return" to Economic Regulation,* in «Studies in American Political Development», volume 1, New Haven and London, Yale University Press, 1986, pp. 91-141;

Shapiro (R.Y.), *Public Opinion, Elites, and Democracy*, in «Critical Review», 1998, vol. 12, 4, pp. 501-528;

Siegan (B.H.), *Non zoning in Huston*, in «Journal of Law and Economics», 1970, vol. 13, pp. 71-147;

– *Economic Liberties and the Constitution,* Chicago, Ill., University of Chicago Press, 1980;

– *The Supreme Court: The Final Arbiter,* in Boaz (D.), Crane (E.H.) (eds.), *Beyond the Status Quo: Policy Proposals for America,* Washington, S.C., Cato Institute, 1985, pp. 273-290;

– *Economic Liberties and the Constitution: Protection at the State Level,* in «Cato Journal», 1985, vol. 4, 3, pp. 689-702;

– *Economic Liberties and the Constitution,* in «Business Economics», 1989, vol. 24;

– *Property Rights: From Magna Carta to the Fourteenth Amendment*, New Brunswick, N.J. and London, Transaction, 2001;

Smith (R.M.), *Political Jurisprudence, the «New Institutionalism» and the Future of Public Law,* in «American Political Science Review», 1988, vol. 82, pp. 89-108;

Songer (D.R.), *The Impact of Supreme Court on Trends in Economic Policy Making in the United States Courts of Appeals*, in «Journal of Politics», 1987, vol. 49, 3, pp. 830-884;

Sosin (J.M.), *The aristocracy of the long robe: the origins of judicial review in America,* New York, Greenwood Press, 1989;

Steimno (S.) (ed.), *Tax policy*, Cheltenham, U.K. and Northampton, Mass., Elgar, 1998 2nd ed.;

Stephen (F.H.), *The Economics of the Law,* Ames, Iowa State University Press, 1988;

Stephens (O.H.), Rathjen (G.J.) (eds.), *The Supreme Court and the Allocation of Constitutional Power: Introductory Essays and Selected Cases*, San Francisco, W.H. Freeman, 1980;

Stewart (R.B.), *Regulation, Innovation and Administrative Law: A Conceptual Framework*, in «California Law Review», 1981, vol. 69, 5, pp. 1256-1377;

Stimson (S.C.), *The American Revolution in the Law: Anglo-American Jurisprudence before John Marshall,* Princeton, N.Y., Princeton University Press, 1990;

Tribe (L.H.), *Constitutional Calculus: Equal Justice or Economic Efficiency*, in «Harvard Law Review», 1985, vol. 98, pp. 592-621;

– *American Constitutional Law,* The Foundation Press, New York, 1988 2nd ed., pp. 678-679;

Urofsky (M.I.), *State Courts and Protective Legislation during the Progressive Era: A Reevaluation,* in «Journal of American History», 1985, vol. 72, pp. 63-79;

– *Documents of American Constitutional and Legal History*, Philadelphia, Temple University Press, 1989 1 ed., New York, Knopf, 1989;

Wallace (H.A.), *Whose Constitution? An Inquiry into the General Welfare,* New York, Reynal & Hitchcock, 1936;

Walstad (W.B.), *The Effect of Economic Knowledge on Public Opinion of Economic Issues*, in «Journal of Economic Education», 1997, vol. 28, 3, pp. 195-205;

Wheeler (R.R.), *Judicial Administration: its Relation to Judicial Independence*, Williamsburg, VA, National Center for State Courts, 1988;
Wilson (J.G.), *Justice Diffused. A Comparison of Edmund Burke's Conservatism with the Views of Five Conservative, Academic Judges*, in «University of Miami Law Review», 1986, vol. 40, pp. 913-975;
– *Constraints of Power. The Constitutional Opinions of Judges Scalia, Bork, Posner, Easterbrook and Winter*, in «University of Miami Law Review», 1986, vol. 40, pp. 1171-1266.

[1] Nel caso del conflitto tra il presidente Roosevelt e la Corte Suprema degli Stati Uniti di cui si tratterà in questo saggio, per esempio, Gregory Caldeira sottolinea che le sole fonti documentali disponibili sono i fascicoli del «New York Times», i cui lettori costituivano, e rappresentano ancor oggi, una sezione élitaria, *higly educated*, della società americana.

[2] Nedelski 1990, p. 3 osserva che «The modern welfare state does not fit easily within the Federalists' conceptual framework».

[3] Per quanto riguarda l'Italia si veda l'impianto teorico della ricerca condotta da Pennisi-Agodi-Consoli-Scuderi 2001.

[4] Oltre ai noti lavori di Susan Rose Ackerman e Roberta Romano si vedano i fondamentali saggi di Stewart 1981 e Croley 1998. Si vedano inoltre: Wheeler 1988; Detmold 1989; Edley 1990.

[5] Nel senso indicato da Niskanen (1988), pp. XI-XIII, secondo il quale le sezioni della Costituzione Americana dedicate agli *economic powers* del sistema politico e agli *economic rights* individuali sarebbero state erose senza alcun emendamento formale al documento costituzionale.

[6] «Journal of Law and Economics», 1970, vol. 13, pp. 71-147; Coon 1974; Fischel 1997; Pompe-Lipford 2002. Si veda anche il recente numero monografico della rivista Gibb e Hoesli «Urban Studies». Per quanto riguarda l'ambiente si veda il volume curato da Kaplowitz 2000.

[7] A proposito della periodizzazione della *public policy* della Corte Suprema statunitense si vedano: Siegan 1989, pp. 23-28; Kent 1987, pp. 12-18; Franken-Dickman 1989.

[8] Sulle ragioni che hanno ispirato questa inversione di tendenza della Corte sono state avanzate diverse tesi, tra cui quella di Leuchtenburg 1976, che ho analizzato in Raiteri 1995, cap. 2.

[9] Sulle posizioni di Posner si vedano, tra gli altri: Wilson, *Justice Diffused*, 1986; Id., *Constraints of Power*, 1986;

[10] Colorado, Alabama, Alaska, Arkansas, Idaho, Illinois, Iowa, Louisiana, Massachussetts, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, North Dakota, New Hampshire, New Jersey, New Mexico, North Carolina, Ohio, Oklahoma, Pennsylvania, South Dakota, Utah, Vermont, Virginia, West Virginia, California.

[11] Arizona, Michigan, Nebraska, Hawaii, Missouri, Texas, Virginia, Idaho.

Opinion frondeuse, opinion éclairée, opinion publique nella Francia di Antico regime

ROBERTO MARTUCCI

1. *Il paradosso francese*

Culla della centralizzazione amministrativa e del culto di uno Stato "forte" in grado di permeare persino la complessa eredità post-rivoluzionaria, la Francia è stata, al tempo stesso, terreno d'elezione del più vasto dibattito sul riassetto dei poteri pubblici che la Storia ricordi.

Tale dibattito – che è stato anche parte di un fecondo "gioco di sponda" con l'elaborazione giuspubblicistica della nascente America costituzionale – ha utilizzato categorie fondanti il moderno diritto pubblico, mettendo a disposizione di politici, giuristi e scienziati della politica un vocabolario e una grammatica istituzionale che li avrebbero accompagnati nei secoli a venire. La natura della legittimazione dei poteri pubblici, spazio e ruolo dei loro titolari, il rapporto centro-periferia, il peso della massa dei consociati nella gestione dello Stato quando i sudditi stavano diventando cittadini, la necessità della periodica verifica del gradimento dei governanti tramite elezioni a data fissa: sono questi i temi su cui si interroga la scienza del governo nella seconda metà del XVIII secolo, in particolare, tra gli anni Settanta e la metà degli anni Novanta.

Ma la riflessione non è stata autoreferenziale; anzi, ha coinvolto un numero sempre più ampio di interlocutori, fino ad evocare un protagonista collettivo, con il quale negli ultimi due secoli abbiamo tutti imparato a fare i conti nel mondo occidentale: l'opinione pubblica.

Tuttavia, nel momento stesso in cui evoco la comparsa di quell'imperioso protagonista collettivo, sono anche obbligato ad alcuni chiarimenti preliminari. Collocando questa mia riflessione nella seconda metà del Settecento, tendo forse a suggerire che prima non ci sia stato nulla di riconducibile a quella che noi, oggi, chiamiamo opinione pubblica? Vale la pena di soffermarsi sulla questione per chiarirne gli elementi più sfocati, a cominciare dal peso che sulla formazione di un'opinione può esercitare l'uso della carta stampata, quando i protagonisti/antagonisti di una qualunque vicenda dai

profili politico-istituzionali decidono di mettere per iscritto le loro ragioni, rendendole pubbliche e permettendo che attorno ad esse si aggreghino espliciti consensi.

Emerge da questa premessa che la ricerca di un consenso motivato e attivo possa essere fatta iniziare con la comparsa di uno specifico strumento: il *pamphlet* politico; ma questo scritto così ricco di messaggi, impliciti ed espliciti, come è noto, non nasce nel XVIII secolo.

2. *Si legge, si mormora, ci si schiera: dov'è l'opinione?*

Dalla metà del Cinquecento fino all'ultima convocazione degli Stati Generali (1789), di *pamphlets* se ne incontrano di tutti i tipi: contrari e favorevoli ai prìncipi, contrari e favorevoli ai ministri, cattolici e ugonotti, fautori e antagonisti delle Reggenze, amici e nemici delle riforme. Dalle Guerre di Religione alla *Journée des barricades* di Parigi (*Ligue*, 1588), dai Concini a Richelieu, dalla Fronda alla Rivoluzione, i torchi tipografici lavorano a ritmo crescente.

Da lì sono usciti libelli favorevoli o contrari alla politica ufficiale del re di Francia, fosse egli il Re Sole o l'ultimo dei Luigi, favorevoli o contrari a questo o quel ministro, si trattasse di Mazzarino, Necker o Calonne, arrivando a infrangere i limiti della decenza con accuse pretestuose (che non risparmiavano la sfera privatissima, sconfinando nella pornografia) o con difese dal taglio apologetico. La Francia ci si svela tipograficamente spaccata da *pamphlets* che hanno alimentato le divisioni grazie alla vivace attività di *plumitifs à gages*, al servizio di questo o quello schieramento. Ma essa è anche una Francia politicamente spaccata in almeno due correnti di opinione; quanto alla rispettiva capacità di interpretare le esigenze del Paese profondo, parlando per suo conto con piena legittimità, non è dato sapere con certezza. Anche se al termine di questo percorso, nel 1789, Jacques Necker riterrà giunto il momento di stabilire un canale istituzionale in grado di intercettare la volontà di tutti i Francesi, introducendo un suffragio maschile larghissimo, praticamente universale.

I *pamphlets* politici – spesso pubblicati all'estero (Cantoni svizzeri, Province Unite dei Paesi Bassi) e poi introdotti di contrabbando *sous le manteau* – li ritroviamo per tutto il secolo "lungo" inscritto nei regni borbonici dei tre Luigi e nelle due Reggenze di Maria de' Medici e di Filippo d'Orléans. Ma se questi *pamphlets* possono rivelare ad una prima lettura un medesimo potenziale eversivo, il pubblico a cui si rivolgevano per informarlo e "formarlo" non era più lo stesso. Per cominciare, a non essere più lo stesso era, innanzi tutto, il contesto.

Agli Stati Generali del 1614, Savaron, commissario del Terzo Stato presso la Camera del Clero legge un discorso scritto che comincia con questa professione di inferiorità

> Je reconnois en moi un défaut que le Baptême n'a pu laver après ma naissance, à savoir un ramage grossier.
> [cit. da Necker, *De la Révolution françoise*, I, p. 153]

Robert Miron presidente del Terzo Stato e *prévôt des marchands*, cioè sindaco di Parigi, fu obbligato dal cerimoniale a prendere la parola in ginocchio alla seduta inaugurale tenutasi al Louvre il 27 ottobre (Picot, *Histoire*, III, p. 334).

Centosettantacinque anni più tardi, nel 1789, non solo il presidente Bailly non si mette in ginocchio ma, al pari degli altri

Frondista che incita la folla alla rivolta contro Mazzarino

leaders del suo Ordine, considera infamante la stessa denominazione di Terzo Stato, preferendo quella di *Communes de France*, così evocativa dei Comuni d'Inghilterra riuniti in Parlamento, dunque impregnata di forti valori politici.

Assumiamo per un istante i deputati del Terzo agli Stati Generali quali paradigmi viventi di una Francia profonda, spesso costretta a tacere. Nel 1614 i rappresentanti del Terzo Stato parlano a nome delle città demaniali, della magistratura e, forse, sono anche inconsapevoli portavoce di poche migliaia di avvocati, procuratori, medici e letterati. Nel 1789, in un diverso contesto, i deputati fanno opinione, dialogano con l'opinione pubblica di cui si sentono espressione, ne interpretano le esigenze. Ma il cambiamento non è stato repentino e può essere rintracciato sul filo del "secolo lungo", seguendo l'espansione dell'editoria legata al progressivo abbassarsi dell'analfabetismo.

Come ha scritto Roger Chartier, tra il 1686 e il 1790, le donne in grado di leggere passano dal 14 al 27% e gli uomini dal 29 al 47% (*Le origini culturali*, p. 70). Partendo da questi dati, potremo allora dire che in Francia si legge con intensità crescente, seguendo una curva ascensionale; chi legge finisce con l'attivare un flusso d'informazioni che fanno opinione e ne condizionano gli sviluppi. Ma, prima di quegli anni, cosa è accaduto? E, soprattutto, siamo in grado di affermare con sicurezza quale fosse il pubblico potenziale, destinatario di una campagna di *pamphlets*? Proviamo ad isolare la situazione di Parigi alla metà del secolo XVII, quando l'intero Regno è investito da una grave crisi istituzionale guerreggiata, nota come Fronda.

3. *La Fronda fa opinione?*

La Fronda, dunque. Contrasto Corte/Parlamenti, *Importants*/Primo ministro, Reggente/*Messieurs les Princes*. Parlano le armi, ma la parola scritta non solo non viene mai

meno, anzi accompagna e motiva la sedizione, sviluppando una petulanza argomentativa che verrà superata solo dalla Rivoluzione francese.

È bene tener presente che le opere di propaganda e contro-propaganda che solo mezzo secolo prima, al momento dell'ascesa al trono di Enrico IV possono anche circolare manoscritte prima di essere stampate – si pensi alla *Satyre Ménippée* diffusa nel 1593 dal giurista Pierre Pithou (Garrisson, *Guerre civile*, p. 139 n. 1) – durante la Fronda del 1648-53 sono stampate in tipografia e pubblicate a ciclo continuo. Anche se esse hanno una tiratura inferiore alle mille copie (Bercé, *La naissance*, p. 176) godono di una circolazione intensa legata soprattutto alla loro agilità interna e al linguaggio immediato e violento (non letterario) che fino a non molti decenni or sono ne disincentivava lo studio, e che, in parte, è legato alle condizioni di scrittura: di fretta e furia sull'angolo di un tavolo d'osteria, mentre intorno la confusione regna sovrana; oppure, nel chiuso di un *cabinet*, mentre sulla strada sottostante si erigono barricate e si scambiano i primi colpi di moschetto.

Talora si tratta di fogli volanti di una sola facciata, *in quarto*, detti *billets* e che oggi chiameremmo volantini – come quelli di cui era imbottita la carrozza del cavaliere La Valette che ne aveva con sé seicento da diffondere alle *Halles* (Retz, *Œuvres*, p. 1336, n. 2) – ma spesso sono opuscoli di quattro-otto-dodici e, più raramente, trentadue pagine, venduti dai *colporteurs* a prezzo vilissimo (quindi, alla portata di chiunque sappia leggere e possa pagarsi un bicchiere di vino) nei punti nevralgici della capitale: il centralissimo *Pont-Neuf*, il *Palais de Justice* (sede del Parlamento), il *parvis de Nôtre-Dame* con i suoi dedali di viuzze, infine le centinaia di taverne e osterie frequentate da artigiani, valletti e sfaccendati.

Ma, intanto, i fatti. Per cinque anni la Francia assiste a una violenta contestazione del potere regio e della centralizzazione imposta nella lunga fase di *Ministeriat* di Richelieu. Ma ora che il Cardinale non c'è più, bersaglio è chi continua la sua politica, soprattutto il cardinale Giulio Mazzarino, un tempo nunzio papale, poi collaboratore di Richelieu, entrato in Consiglio come principal ministro nel 1642, nell'ultimo anno di vita di Luigi XIII. Anche il nuovo ministro ha il berretto cardinalizio e calamita su di sé l'odio che fino ad allora Parigi e i Grandi avevano riservato al clan fiorentino dei Concini, ingrassatosi con la Reggente Maria de' Medici tra il 1610 e il 1623.

Mazzarino è straniero (suddito napoletano, cioè spagnolo al pari della Reggente), ricchissimo, carico di parenti (le tre nipoti *mazarinettes*), energico nel difendere le prerogative della Corona. Pretesto della ribellione, l'eccessivo carico fiscale e il ricorso massiccio in periferia a una nuova figura di collaboratori, commissari direttamente collegati al Cardinale e alla Reggente Anna d'Austria: gli *intendants de Justice et Finances*. Le avvisaglie della crisi sono leggibili in versi minacciosi distribuiti e urlati nelle vie di Parigi:

> Un vent de fronde
> a soufflé ce matin;
> Je crois qu'il gronde
> contre le Mazarin.
> [Méthivier, *La Fronde*, p. 58]

Il "vento di Fronda" non ha nulla di georgico. È probabile che su Parigi e i suoi umori anti-ministeriali possa aver influito l'esempio d'Oltremanica di quegli stessi anni, quando il Parlamento inglese dà scac-

co a re Carlo I Stuart, sbaragliandolo in guerra, mettendolo poi sotto processo e giustiziandolo (1649). Anche se lo sbocco imprevisto – una Corte di giustizia che condanna il re per tradimento – sembra così lontano dai pugnali e dai regicidi a cui si era abituati per il ricordo dell'assassinio di Enrico III di Valois (1589) e di Enrico IV di Navarra (1610); quindi, crea orrore in tutta la Francia e in ogni ambiente.

Fatto sta che anche in Francia si apre una crisi difficile: iniziano i Parlamenti (che sono Corti di giustizia), chiedendo di essere associati al governo; si muovono poi i notabili parigini; seguono infine *Messieurs les Princes*. E qui la crisi si muta in guerra civile. Se Gaston d'Orléans, fratello del defunto Luigi XIII, si rivela solo un incallito complottardo incapace di aggregare alleanze (malgrado gli faccia da suggeritore Paul de Gondi, *Monsieur le Coadjuteur*), *Monsieur le Prince* pone problemi diversi: il Gran Condé, vincitore degli Spagnoli a Rocroi (19.V.1643), è infatti uno dei maggiori generali del tempo. Egli si accontenterebbe di entrare nel *Conseil du Roi* per dominarlo, ma giocato da Mazzarino, lascia parlare le armi ed è la guerra. Il resto – compresa l'entrata in scena delle Amazzoni della Fronda: le duchesse di Longueville e Chevreuse, la *Grande Mademoiselle*, figlia di Gaston d'Orlèans, la Principessa palatina, madre del futuro Reggente – è stato già raccontato ed ha ispirato Alexandre Dumas per la saga dei moschettieri e qui lo diamo per conosciuto.

Alla Fronda – su cui di recente ha arrestato la sua attenzione Franco Benigno – ci si può accostare rileggendo le pagine di alcuni protagonisti: i *Mémoires* di Retz o di Mme de Motteville, le *Lettres* di Mme de Sévigné, le *Historiettes* di Tallemant des Réaux, saccheggiate da Dumas. Qui ci interessa vedere come quella dura fase di scontro sia stata anche combattuta con i torchi tipografici, contrapponendo l'*opinion frondeuse* ai partigiani di Mazzarino. E questo rinvio ai torchi non può che evocare tutto un universo di autori, ufficialmente anonimi, per mettersi al riparo di dure sanzioni penali (fino alla forca) inflitte ai libellisti: anime autenticamente mordaci come quella di Paul Scarron; oppure, penne liberamente in vendita, tanto da poter passare dall'uno all'altro fronte, parzialmente protette dall'anonimato ma non al punto tale da restare del tutto sconosciute.

Oscilla tra i due schieramenti lo spadaccino e poeta Nicolas-Savinien de Cyrano de Bergerac, il *Frondeur-Janus* evocato da Hubert Méthivier (*La Fronde*, p. 59). A Cyrano dobbiamo il *Ministre d'Estat flambé* del febbraio 1649 dove infilza «Mazarin, esprit malin de notre France», immaginando che il Cardinale, «écorcheur de ce grand Royaume», finisca nelle mani del boia in *place de Grève*; salvo cambiare idea nella *Lettre contre les Frondeurs* (1651). A questa categoria ambivalente apparterrebbe il poeta normanno Jean-François Sarasin, protetto dal *Coadjuteur* e da Mme de Longueville, successivamente al servizio del principe di Conti, ma pronto a scrivere a Mazzarino per chiedere denaro (Tallemant, *Historiettes*, II, p. 355). Cammino inverso a quello dell'accademico Jean Chapelain autore di una *Ode au cardinal Mazarin* (1647) che pur fruttandogli una pensione ministeriale di cinquecento lire tornesi non gli impedisce di passare al servizio del *Coadjuteur*. Mentre il poeta libertino Jacques Vallée Des Barreaux, amante di una delle galanti del secolo, Marion de Lorme, celebra disinvoltamente la doppia appartenenza:

… et dînant dans un camp
J'irais fort bien souper dans l'autre.
[cit. da Méthivier, *La Fronde*, p. 60]

Poi c'è la scuderia di *Monsieur le Coadjuteur* (l'arcivescovo Paul de Gondi futuro cardinale di Retz), formata da Louis-François Le Fèvre de Caumartin, consigliere al Parlamento di Parigi, dall'avvocato Nicolas Johannès Du Portail e da Olivier Patru, avvocato e decano dell'*Académie française*. Il principe di Condé si serve dell'avvocato bordolese Claude Dubosc-Montandré che nei suoi *pamphlets* attacca Retz e Mazzarino.

Mazzarino non sta a guardare, contrattacca e fa scendere in campo acuti polemisti, come il suo bibliotecario Gabriel Naudé, lo scrittore libertino La Mothe Le Vayer e il vescovo Anthime-Denis Cohon. Ma che la partita, almeno sul piano *pamphlétaire*, sia impari lo attesta il consuntivo finale di cinquemiladuecento libelli anti-ministeriali, assolutamente non bilanciati dai seicento di parte cardinalizia. Senza il massiccio coinvolgimento di professionisti della penna quella fioritura libellistica sarebbe stata impossibile; Méthivier ipotizza, con qualche fondamento, che l'acredine anti-mazzariniana possa essere stata incoraggiata dalla revoca delle pensioni che il defunto cardinale di Richelieu aveva accordato alle *gens de lettres* (*La Fronde*, p. 56 n. 10). Fatto sta che il principal ministro è sulla bocca di tutti e alimenta una campagna diffamatoria che non avrà eguali fino alla Rivoluzione.

Senza Mazzarino, niente Fronda? È stato detto. Infatti l'*opinion frondeuse* si alimenta del Cardinale: il grido «à bas le Mazarin!» che nel quinquennio echeggia in vicoli, piazze e fin sotto le finestre del Louvre e dell'*Hôtel Mazarin*, unifica *opposants* dai programmi diversissimi. Nel 1649 la campagna di *pamphlets* trova anche un titolo forte – *Mazarinades* – grazie a una vita burlesca del Cardinale a cui il poeta satirico Paul Scarron ha voluto dare un titolo che ricordasse l'*Iliade* (Méthivier, *La Fronde*, p. 57). L'iniziativa ha fortuna: fino al 1653 vengono pubblicate ben cinquemiladuecento *Mazarinades* frondiste; a cui i partigiani di Mazzarino contrappongono seicento *pamphlets* (Bercé, *La naissance*, pp. 176-177).

Pur considerando una tiratura media inferiore ai mille esemplari, i cinquemilaottocento titoli, nel loro complesso, ci danno una massa che può lambire i cinque-sei milioni di fascicoli, ponendoci immediatamente due problemi legati a distribuzione e stampa dei libelli. La loro diffusione è quasi istantanea: per evitare sequestri e ritorsioni i tipografi preferiscono sbarazzarsene immediatamente tramite venditori ambulanti, i *colporteurs*, che raggiungono i punti caldi della capitale; li ritroviamo sul *Pont-Neuf*, alle *Halles*, nella *Galerie du Palais*, nelle taverne e osterie. La stampa dei *pamphlets* apre uno scenario diverso, di estremo interesse. Per la presenza della Sorbona, di centinaia di magistrati e avvocati, dell'amministrazione centrale del Regno, infatti Parigi può essere considerata una grande "città-tipografia".

Quando scoppiano i disordini la capitale ha circa 415000 abitanti, mezzo milione considerando anche l'immancabile popolazione fluttuante; essa ospita duecentoquaranta tipografie di varia grandezza (da uno a tre torchi). Come ricorda Hubert Méthivier librai e tipografi sono raggruppati attorno a veri e propri poli. Una novantina sono in *rue Saint-Jacques*: tra i più noti Mathieu Guillemot, Claude Morlot, Cramoisy, Morel, Drouard, Sonnins (tipografo dei Gesuiti); presso la *Galerie du Palais*,

vicini al Parlamento di Parigi, hanno bottega i librai Augustin Courbé – che ha pubblicato le tragedie di Pierre Corneille – Pierre Rocollet, collegato al Cancelliere Séguier e *imprimeur du Roi* (*La Fronde*, p. 79), la vedova Guillemot (madre di Mathieu che esercita in *rue Saint-Jacques*), «imprimeuse ordinaire du duc d'Orléans et de l'archevêché» e poi del *Coadjuteur* Gondi (Retz, *Œuvres*, p. 1162).

Posto a sé merita Théophraste Renaudot, responsabile della «Gazette»; egli impianta torchi nei locali dell'*orangerie* del castello reale di *Saint-Germain-en-Laye* e al *Louvre*, stampa dei *billets*, volantini propagandistici favorevoli al Cardinale, da lanciare di notte per le strade di Parigi. Ma il suo sembrerebbe un lealismo che mantiene opportune uscite di sicurezza. Infatti, secondo Hubert Méthivier, Isaac e Eusèbe Renaudot, figli del lealista Téophraste, potrebbero aver stampato un «Courier françois» e una «Gazette» *frondeuse*: «problème débattu, non résolu» (*La Fronde*, p. 128).

A sua volta, il principe di Condé installa dei torchi nel proprio palazzo, avvalendosi della collaborazione del libraio Vivenay e della penna dell'avvocato bordolese Claude Dubosc-Montandré, un professionista della contumelia, che scrive una cinquantina di *pamphlets* (Retz, *Œuvres*, p. 1504 n. 2). Alcuni di essi colpiscono l'arcivescovo Paul de Gondi, futuro cardinale di Retz, che così ricorda il libellista:

> Un certain Montandré, méchant écrivain [...] s'attacha, pour avoir du pain, à la miserable fortune du commandeur de Saint-Simon, chef des criailleurs du parti des princes et m'attaqua sur ce ton par douze ou quinze libelles plus mauvais l'un que l'autre, en douze ou quinze jours. Je me le faisait apporter réglément sur l'heure de mon diner, pour les lire publiquement, au sortir de table, devant tout ce qui se trouvait chez moi [...]. [Cardinal de Retz, *Œuvres*, p. 624]

Soffermiamo ora la nostra attenzione su Gondi. Jean-François-Paul de Gondi non è solo l'intrigante ambizioso consegnatoci dalla storia, o il «petit homme noir [...] mal fait, laid et maladroit» descrittoci da Tallemant des Réaux (*Historiettes*, II, p. 303). Né, tanto meno, il *meneur* pasticcione, una specie di Mazzarino mancato, finito prigioniero dei propri intrighi e di un machiavellismo di quart'ordine.

Gondi riesce a costruirsi un formidabile spazio di manovra grazie a una concezione estremamente moderna della propaganda politica. Infatti, consacrato il 31 gennaio 1644 coadiutore dell'arcivescovo di Parigi, stupisce i fedeli predicando regolarmente dal pulpito. A partire dal 1647 i suoi sermoni, che riscuoteranno un crescente successo, saranno annunciati sulla «Gazette» di Théophraste Renaudot. La Fronda parlamentare ha solo pochi mesi – l'*arrêt d'union* è del 13 maggio – quando il 25 agosto 1648 Gondi pronuncia nella chiesa parigina di *Saint-Paul* un violento sermone politico, giudicato dal suo segretario Guy Joly «très emporté et très séditieux» (Retz, *Œuvres*, p. XXXIX).

Negli anni della grande sedizione Gondi non si limita a reggere le fila di disegni politici che poi gli sfuggono sempre di mano, ma impugna la penna sovente. Come quando si tratta di replicare a Dubosc-Montandré con una *Défense de l'ancienne et légitime Fronde*, venduta a Parigi da cinquanta *colporteurs* che appaiono contemporaneamente in più strade, protetti da mazzieri appostati agli angoli. In quegli anni, in più occasioni, si cimenterà con opere simili; o scrivendole direttamente, o mettendo mano nei libelli scritti

per suo conto; secondo Michel Pernot (curatore delle *Œuvres*), ha probabilmente ispirato *Le contrat de mariage du Parlement avec la Ville de Paris*, opuscolo che illustra il programma politico frondista.

L'intera produzione libellistica del quinquennio, secondo Gondi, comprendeva una sessantina di volumi; Mazzarino ha lasciato una collezione privata di venticinquemila pezzi, compresi molti duplicati. E questo ci conduce al cuore del problema, legato alla diffusione dei *pamphlets* e alla loro capacità di fare e muovere l'*opinion*. Gli «chefs d'orchestre invisibles» che hanno orchestrato la campagna di stampa (Méthivier, *La Fronde*, p. 18) non avranno eguali fino alla Rivoluzione, ma il peso nazionale dei primi sarà infinitamente più modesto. L'*opinion frondeuse*, dopo aver intercettato per qualche anno umori e desideri delle *élites* e degli strati artigiani parigini, non diventerà quell'*opinion* a cui ci ha abituato la seconda metà del secolo XVIII. Mancano , intanto, fondamentali luoghi di aggregazione quali i caffè, mentre i salotti influenti sono un fenomeno ancora sporadico; inoltre, resta in piedi un interrogativo legato alla diffusione dei libelli politici nell'intero Regno.

Non deve ingannarci il fatto che quei cinquemilaottocento *pamphlets* con una tiratura inferiore ai mille esemplari potessero produrre una massa di circa cinquesei milioni di opuscoli. Teoricamente, tutti i cinquemilaottocento libelli potevano finire nelle stesse mani, soddisfacendo la curiosità di soli mille lettori. È un'ipotesi-limite, dato che nessuno – a parte Mazzarino – poteva permettersi di impegnare la cifra necessaria ad acquistarli in blocco. È possible, invece, costruire un altro percorso interpretativo.

Importants, Grandi, ministri e *meneurs* d'alto profilo come *Monsieur le Coadjuteur* potevano permettersi di acquistare tutto, assorbendo un centinaio di esemplari. Ma il resto dei *pamphlets* potevano aver avuto anche lettori diversi, raggiunti all'improvviso dallo strillonaggio dei *colporteurs* sul *Pont-Neuf*, alle *Halles* o nelle taverne e osterie frequentate da Planchet, il servitore del moschettiere d'Artagnan. Dunque, i lettori non dovevano essere stati solo alcune migliaia di *robins* e notabili sparsi nelle città parlamentari del Regno, potendosi allargare il numero a qualche decina di migliaia di artigiani, magari in possesso di un solo *billet* lanciato dalla carrozza del cavaliere La Valette, la notte tra l'11 e il 12 febbraio 1649. Ma questo è sufficiente per farci dire che il vento di Fronda che «gronde contre le Mazarin», rappresenta l'*opinion* dell'intera Francia?

4. «*Cette voix puissante*»

Nel secolo successivo di relativa pace interna – da un Luigi all'altro passando per la Reggenza – i notabili di ogni condizione incrementano un mercato editoriale in continua espansione. Esso ha i suoi capisaldi nelle opere letterarie, in quelle a carattere religioso, nelle raccolte ufficiali di editti reali (*Edits*, *Ordonnances*, *Déclarations*), nelle pubblicazioni giuridiche (trattati, sentenze, *factums*, memorie). Ma, ancóra una volta, soprattutto, nei *pamphlets*.

Negli anni della Reggenza, l'*affaire du Bonnet* (2.IX.1715) e la *Question des légitimés* (sui diritti di successione dei bastardi di Luigi XIV), esplosi quando al vertice dello Stato siede provvisoriamente il duca Filippo d'Orléans, hanno un impatto dirompente sia nel-

la capitale che nell'intero Paese. È credibile che i *pamphlets* antagonisti, ispirati dai parlamentari e dai duchi e Pari del Regno, avendo dato parecchio lavoro ai torchi tipografici possano aver avuto una diffusione significativa. Tuttavia, per smorzare facili entusiasmi occorre considerare che in un quarantennio di grande vivacità culturale, quale fu certamente quello che dall'*Encyclopédie* (1751) giunge fino alla Rivoluzione (1789), la tiratura media di un libro si colloca sotto le duemila copie, e che con quattromila esemplari si lambisce il successo. Detto questo, vale la pena di aggiungere che si tratta pur sempre di tirature che raddoppiano o quadruplicano quelle dei libelli stampati durante la Fronda.

Nel secolo dei Lumi i letterati che scrivono *pamphlets* «forment très-souvent un cris unanime, qui devient l'expression de la raison universelle», esprimendosi tramite «cette voix puissante qui [...] parle & subjugue par la force de l'évidence» (Mercier, *Tableau de Paris*, I, p. 241). È costretto ad ammetterlo lo stesso Sebastien Mercier, secondo cui le *gens de lettres* hanno ormai una tale influenza che il loro stesso silenzio sarebbe sufficiente a «décider encore l'opinion publique» (*ibidem*, p. 242).

Ma è la crescente curva della diffusione dei *pamphlets* su scala secolare a farci capire cosa potesse intendere Malesherbes nel suo discorso d'ingresso all'*Académie Française*, il 16 febbraio 1775, quando ricordava che

> Il s'est élevé un tribunal indépendant de toutes les puissances et que toutes les puissances respectent, qui apprècie tous les talents, qui prononce sur tous les gens de mérite. Et dans un siècle éclairé, dans un siècle où chaque citoyen peut parler à la nation entière par la voie de l'impression, ceux qui ont le talent d'instruire les hommes et le don de les émouvoir, les gens de lettres en un mot, sont au milieu du public dispersé ce qu'étaient les orateurs de Rome et d'Athènes au milieu du public assemblé.
> [cit. da Ozouf, *Le concept d'opinion publique*, p. 34]

Chrétien-Guillaume Lamoignon de Malesherbes

Il riferimento diventa molto più esplicito nelle *Grandes Remontrances* del 6 maggio 1775 quando, nella sua veste di *Premier président de la Cour des Aides*, Malesherbes ammoniva Luigi XVI ricordandogli che

> tous les dépositaires de la puissance souveraine doivent être soumis à trois sortes de freins, celui des Lois, celui de recours à l'autorité supérieure, celui de l'opinion publique.
> [cit. da Badinter, *Les "Remontrances"*, p. 204]

Alcuni anni più tardi, nel 1782, l'inquieto poligrafo Sebastien Mercier colloca nel trentennio trascorso, cioè quello successivo alla pubblicazione dell'*Encyclopédie*, il compimento di una straordinaria rivoluzione nel modo di pensare:

> Depuis trente ans seulement, il s'est fait une grande & importante révolution dans nos idées.

> L'opinion publique a aujourd'hui en Europe une force prépondérante, à laquelle on ne résiste pas […].
> [*Tableau de Paris*, III, p. 424]

Di tale «force prépondérante», all'inizio degli anni Ottanta, beneficia un'opera – il *Compte-rendu au Roi* di Necker – diffusa in decine di migliaia di esemplari. A dircelo sono le fonti dell'epoca; per esempio, stando al «Journal politique ou Gazette des gazettes» del marzo 1781:

> Le sieur Panckoucke, libraire qui a débité le 26 février 42000 exemplaires et il se flatte d'en placer au moins cent-mille.
> [pp. 39-40]

Successo imprevisto e imbarazzante per gli stessi librai che non riescono a tener dietro alle crescenti richieste del pubblico, come ricordano gli «Annonces, affiches et avis divers de l'Orléanais» del 2 marzo di quell'anno:

> Le débit prodigieux des exemplaires qui se fait à Paris a empêché le libraire qui vend cet ouvrage d'en envoyer dans les provinces, nous les attendons avec empressement pour satisfaire au désir de nos concitoyens.
> [p. 40].

Ma il successo è continentale. Il 28 aprile 1781 i *Mémoires secrets de Bachaumont* sono in grado di annunciare che il *Compte-rendu* neckeriano viene pubblicato nelle principali lingue europee.

Successo europeo destinato ad essere superato dalla successiva pubblicazione a Losanna, nel 1784, del trattato *De l'Administration des Finances de la France* con cui Necker, ormai da tempo ritirato a vita privata, dialoga alla pari con i governanti europei. In un crescendo rossiniano dai torchi tipografici svizzeri si riversano sui mercati europei centinaia di migliaia di esemplari dell'*Administration*, subito accompagnati da immediate traduzioni in inglese, tedesco, danese e russo che, a detta di Henri Grange (*Les idées*, p. 38) fanno di quest'opera dello statista ginevrino un *best-seller* dell'intero XVIII secolo.

Su scala vastissima era successo a Necker quel che su scala ridotta (ma, pur sempre, significativa) si stava verificando con le enciclopedie. La costosissima edizione *in folio* della *Encyclopédie* di Diderot e d'Alembert (1751) poteva contare su poche migliaia di qualificatissimi e ricchi lettori. Già le successive edizioni *in quarto* segnano un'espansione del mercato, tanto da suggerire al libraio Panckoucke (titolare dei diritti di riedizione) un significativo rilancio.

Nasce così l'iper-specialistica e monumentale *Méthodique* che, malgrado il suo gigantismo (duecentodieci volumi *in quarto*), allarga di fatto il mercato editoriale, anche in conseguenza della sua formula innovativa. L'*Encyclopédie Méthodique* si presenta, infatti, come un "dizionario di dizionari" suddiviso in una infinità di aree tematiche, suscettive di "coprire" pubblici diversi. Se una grande biblioteca o un ancor più grande collezionista privato potevano permettersene l'acquisto integrale, il compratore medio della *Méthodique* poteva anche essere uno specialista che sottoscriveva per i soli tomi di suo interesse.

Per gradi, siamo passati dalle poche migliaia di lettori "privilegiati" alle decine di migliaia di notabili del Regno coinvolti nella lettura; da questo livello a quello successivo che vedrà il successo editoriale dell'*Administration des Finances* il passo sarà tutto sommato breve, affiancando e arruolando nel variegato esercito dei lettori "professionali" decine e poi centinaia di migliaia

di soggetti. Si comincia a tener conto anche di chi fuoriesce dal ristretto numero dei letterati ma è preso in considerazione perché abitualmente legge; dunque, piccoli notabili, parroci, mezzadri alfabetizzati, membri delle corporazioni di mestiere: come quello zio di umile estrazione sociale, ricordato dall'*abbé* Morellet nei suoi *Mémoires*, «et qu'on appelait dans la famille *le docteur*, parce qu'il lisait la gazette» (I, p. 4). Essi, solo pochi anni prima, mai si sarebbero sognati di "far tendenza", trasformando l'effimera mutevolezza delle proprie opinioni frammentate nell'interlocutore collettivo dei governi: l'opinione pubblica. Anche se non sempre risulta facile capire chi è autorizzato a dar conto di cosa e, soprattutto, a nome di chi.

Per esempio, l'*abbé* Morellet, che pure ha giudicato la reputazione di mezza Francia, si irrita quando La Harpe gli riserva lo stesso trattamento. Questi ha formulato un giudizio negativo contro la sua ammissione all'*Académie Française*, scrivendo al granduca russo che «le public a vu de très mauvais œil la préférence donnée à l'abbé Morellet». Ecco, allora, ridivenir opinabile l'attribuzione di un'opinione generale, e lo stesso Morellet chiosa che

> Il est difficile de juger avec quelque certitude qu'un choix est généralement désapprouvé: car chaque homme de lettres ne voit guère que sa société, et ne peut constater l'opinion générale.
> [*Mémoires*, pp. 292-293]

Molti anni prima, in una riflessione intitolata significativamente *Monsieur le Public*, Sebastien Mercier si era già posto interrogativi analoghi:

> Le public existe-t-il? Qu'est-ce que le public? Où est-il? Par quel organe manifeste-t-il sa volonté? [...] Dites à un homme en place, *le public désapprouve*; il répond: *j'ai aussi mon public, lequel approuve, & je m'en tiens à celui-là*.
> [*Tableau de Paris*, V, pp. 240-241]

5. *Quattro lustri di dibattito riformatore*

Riportiamo il nostro sguardo sull'ultimo ventennio del XVIII secolo, quando l'opinione pubblica può essere percepita quale manifestazione collettiva della volontà partecipativa di ceti emergenti – funzionari, avvocati, pubblicisti, economisti, medici, ecclesiastici e nobili inquieti – venendo a costituire l'interlocutore collettivo e necessario del governo. In piena Restaurazione nel dare alle stampe una versione aggiornata delle *Lettres sur l'Italie* del presidente Du Paty, l'accademico Louis Du Bois avrebbe rievocato l'atmosfera riformatrice e prerivoluzionaria di fine Settecento, menzionando quei *sages*

> qui préviennent les révolutions en faisant à propos les concessions que réclame l'opinion, cette reine du monde, cette seule puissance qui ne craint pas d'être jamais détrônée.
> [*Lettres sur l'Italie*, I, p. VII]

Ma essa costituiva anche – come avevano ricordato Malesherbes e Necker con accenti diversi – il censore più spietato di un assetto dei poteri pubblici che non lasciava spazio alle *élites* espresse dalla società civile e che, invece, sulla falsariga di quanto era venuto accadendo nell'America inglese chiedeva di poter "rappresentare" le istanze di mutamento istituzionale, affiancando il monarca nella gestione dello Stato. Sulla base, beninteso, di una delega o, meglio, di un mandato ad agire analogo a quello conferito dagli azionisti di una

L'abbé André Morellet

società al proprio Consiglio d'amministrazione. Metafora, in parte, simile a quella utilizzata dall'abate Sieyès nel qualificare i cittadini *actifs*, cioè circa i due terzi degli adulti maggiorenni maschi, «comme les vrais actionnaires de la grande entreprise sociale» (*Préliminaire*, p. 21).

Poco importa, se alla fine di quel fecondo ventennio, ben poco sembrava essere rimasto in piedi delle strutture del nuovo universo rappresentativo, cancellato in Francia da un colpo di Stato – quello del 18 brumaio anno VIII – ideato, per singolare paradosso, proprio dal massimo teorico settecentesco della rappresentanza politica, l'abate Emmanuel Sieyès. Importa invece che per quattro lustri ci si sia interrogati sulla riforma dei poteri pubblici, mettendo mano a ben quattro tentativi di riassetto dello Stato – con Necker nel 1789, poi con la Rivoluzione in tre fasi: nel 1791, nel 1793 e nel 1795 – leggendo e divulgando avidamente testi stranieri per lo più anglo-americani, agevolando la circolazione dei modelli costituzionali, interrogandosi sulla loro esportabilità (o, in altri termini, sulla potenziale universalizzazione dei diritti), traducendo costituzioni e Dichiarazioni.

In tal modo, veniva avviato un circolo virtuoso poggiato tanto sui tradizionali epistolari che legavano le *gens de lettres* – dai *savants* più accreditati ai *pamphlétaires à gage* – in una sola ecumène da Parigi, Ginevra e Londra a Boston, New York, Pietroburgo, Milano, Napoli e Palermo, come anche sull'impegno diretto volto a riformare lo Stato. Nel contrasto crescente tra *gens de lettres* e corifei della Monarchia di vecchio stampo, la bilancia pendeva ormai a favore dei riformatori: «maîtres de l'opinion, ils en font une arme offensive & défensive» (Mercier, *Tableau de Paris*, I, p. 239).

6. *Salotti, epistolari, caffè, pamphlets*

Questo circolo virtuoso della comunicazione prospetta un diverso cantiere d'indagine, dato che le persone che ne fanno parte giocano più parti in commedia. Esse non si limitano, cioè, a intrattenere una corrispondenza dotta fra *gens de lettres*, ma alimentano differenti circuiti comunicativi rientranti nella doppia coppia "mediatica" salotti-corrispondenza e caffè-*pamphlets*.

Anche se ogni regola ha le sue eccezioni e ogni approssimazione semplificativa le sue falle – penso alla corrispondenza tra Caterina II di Russia e Diderot – a larghe linee gli epistolari possono considerarsi la prosecuzione delle conversazioni salottiere con altri mezzi, come avrebbe potuto glossare il generale von Clausewitz se si fos-

se anche occupato di circolazione delle idee. D'altra parte, il più celebre di essi – quello tra Madame de Sevigné e sua figlia all'epoca del Re Sole – nasce proprio allo scopo di aggiornare su novità parigine e relativi commenti salottieri chi abita nella lontana provincia.

Salotti ed epistolari registrano a guisa di barometri la circolazione delle idee, la loro aggregazione attorno a temi forti (anche se non tutti destinati a rivelarsi fecondi), l'alterna fortuna di statisti quali Turgot, Necker o Calonne. Questa dimensione privata e, al tempo stesso, tendenzialmente semi-pubblica, gestita nei salotti, fotografata dalle lettere, rievocata (e, quindi, manipolata) dai più tardi *Mémoires* ci consente ancora oggi di spiare dietro le quinte. Magari con l'aiuto di una guida disincantata come Sebastien Mercier, che della conversazione salottiera sottolinea soprattutto il futile e sentenzioso eclettismo:

> Avec quelle légéreté on ballotte à Paris les opinions humaines! Dans un souper, que d'arrêts rendus! On a prononcé hardiment sur les premières vérités de la métaphysique, de la morale, de la littérature & de la politique: l'on a dit du même homme, à la même table; à droite, qu'il est un aigle, à gauche, qu'il est un oison. L'on a débité du même principe; d'un côté qu'il étoit incontestable, de l'autre, qu'il étoit absurde: les extrêmes se rencontrent, & les mots n'ont plus la même signification dans deux bouches différentes.
> [*Tableau de Paris*, I, p. 26]

Per capire quanto fosse impegnativo fare opinione a fine Settecento, in termini di investimento di tempo in serate e pomeriggi salottieri possiamo centrare la nostra attenzione su un protagonista – l'*abbé* Morellet – e sulle sue conoscenze. «Les visites emportent beaucoup de temps», rileva Mercier (II, p. 289), chiarendo successivamente che «le beau monde consacre quatre ou cinq heures deux ou trois fois la semaine à faire des visites» (IV, p. 237). L'*abbé* Morellet fa molto di più. Conversatore amabile, ironico, coltissimo, egli anima pranzi e serate, trasformando ogni occasione mondana in raffinato incontro intellettuale. Lo ricorda l'accademico Marmontel (che ne avrebbe sposato la nipote), generalmente poco incline ad elogiare gli altri:

> L'abbé Morellet […] étoit, pour la conversation, une source d'idées saines, pures, profondes, qui, sans jamais tarir, ne débordoit jamais. Il se montroit à nos dîners avec une âme ouverte, un esprit juste et ferme, et dans le cœur autant de droiture que dans l'esprit. L'un de ses talens, et le plus distinctif, étoit un tour de plaisanterie finement ironique, dont Swift avoit eu seul le secret avant lui.
> [*Mémoires*, II, p. 114]

Grazie agli stessi *Mémoires* di Morellet, ci è possibile appurare come l'abate non abbia saltato un solo appuntamento culturale. Riusciamo a seguirlo nel corso degli anni Sessanta e Settanta del '700; ma anche gli anni successivi, fino al 1789, saranno ugualmente densi di impegni. La sua settimana parigina viene monopolizzata il lunedì e mercoledì da Mme Geoffrin dove incontra d'Alembert, Helvétius (fino al 1771), d'Holbach, Raynal, Marmontel e i diplomatici napoletani Caracciolo e Galiani (I, p. 85).

Domenica e giovedì, dalle due del pomeriggio alle otto di sera il barone d'Holbach accoglie una ventina di commensali, anche stranieri, per discutere di filosofia, religione, arte di governo (I, p. 133). È lì che al giovane Marmontel si offre l'opportunità di conoscere Diderot, Helvétius, Grimm e Rousseau «avant qu'il se fût fait sauvage»; come anche il giovane principe di Brunswick, di cui ci dice che «il se plaisoit singulière-

ment au commerce des gens de lettres» (Marmontel, *Mémoires*, I, p. 327, III, p. 30).

Martedì ci si ritrova da Mme Helvétius dove, però, la conversazione lascia a desiderare (Morellet, *Mémoires*, I, pp. 141, 154). Venerdì riceve Mme Necker – «qui est un peu la Mme Verdurin du XVIIIe siècle» (Bluche, *La vie quotidienne*, p. 107) – dove la conversazione è buona, malgrado il marito Jacques metta soggezione a tutti (Morellet, *Mémoires*, I, p. 154). Non certo al richiestissimo abate, che pur avendo pubblicato un paio di *pamphlets* piuttosto duri contro il banchiere, si assolve scrivendo di non «avoir passé dans ces écrits les bornes d'une critique honnête», continuando a frequentare i ricevimenti dell'impassibile Ginevrino (I, pp. 161-162). Poi, una volta alla settimana (probabilmente il sabato), Morellet, con Cabanis e Mme Helvétius va a Passy da Benjamin Franklin a discutere di fisica, tecnologie (stufe) e questioni americane (I, p. 295).

Ma la prima domenica del mese Morellet diserta l'appuntamento a casa d'Holbach, apre le proprie stanze, e riceve Suard, d'Alembert, Chastellux, La Harpe, Delille e Marmontel, per dare la stura alla tenzone musicale tra fautori di Piccinni e fautori di Gluck (I, p. 252).

Possiamo assumere la settimana dell'*abbé* Morellet come paradigmatica dell'utilizzo del tempo da parte dei letterati più *engagés*; ciò non toglie che chi non era abituato a questa "sovraesposizione", potesse manifestare insofferenza. È quanto rileva Alessandro Verri, costretto a un intenso noviziato che prevede come passaggi obbligati i salotti del barone d'Holbach, di Mmes Geoffrin, Necker, de Boufflers, Boccage e di Mlle Lespinasse, dove incontra Diderot e d'Alembert, il cavaliere de Jaucourt (che gli fa una pessima impressione), i soliti Morellet e Marmontel, l'*abbé* Mably e «un tal marchese di Condorcet [...] coltissimo nelle matematiche» (Gaspari, *Viaggio*, p. 347); il giovane patrizio milanese, che ha accompagnato a Parigi Cesare Beccaria, così scrive al fratello Pietro il 25 ottobre 1766:

> Mi strascinano da tutte le bande; l'Abate Morellet è l'agente generale di tutte le cose nostre: io sono sensibile a tante finezze, ma mi dispiace il non avere un momento di quiete e l'avere fissata sempre tre o quattro giorni antecedentemente la vita che devo condurre. Sono schiavo tra tante cortesie. Tengo la lista de' pranzi e degli appuntamenti e mi rincresce di vedermi così legate le ore e le settimane.
> [Gaspari, *Viaggio*, pp. 36-37]

Se l'iper-presenzialismo non penalizza Morellet – ironia e sarcasmo lo rendono indispensabile – gli altri devono graduare le loro presenze, alternandole con assenze attentamente pianificate. Con l'esigentissima Mme Geoffrin, l'accorto Marmontel – che è anche suo inquilino – impara a presenziare in modo "mirato":

> J'avois d'ailleurs bien observé que, pour valoir aux yeux de Mme Geoffrin ce qu'on valoit réellement, il falloit avec elle savoir tenir un certain milieu entre la négligence et l'assiduité; ne la laisser ni se plaindre de l'une, ni se laisser de l'autre; et, dans les soins qu'on lui rendoit, ne manquer à rien, mais ne rien prodiguer. Les empressemens la suffoquoient. De la société même la plus aimable, elle ne vouloit prendre que ce qui lui falloit, à ses heures et à son aise. Je me ménageois donc imperceptiblement l'avantage d'avoir des sacrifices à lui faire; et, en lui parlant de la vie que je menois dans le monde, je lui faisoit entendre, sans affectation, que le temps où j'étois chez elle j'aurois pu le passer fort doucement ailleurs.
> [Marmontel, *Mémoires*, II, p. 137]

Salvo vedersi costretto a rallentare i rapporti, quando il suo dramma "filosofico"

Bélisaire viene censurato dalla *Sorbonne* (III, p. 109). Così, Mme Geoffrin che, pure, aveva compianto il letterato dopo un breve soggiorno alla Bastiglia (II, p. 179), ne prende invece le distanze per un componimento in cui il protagonista – generale bizantino vittorioso, accecato per ordine dell'imperatore – sconta a caro prezzo l'ingratitudine di Giustiniano. Un re ingrato? Solo pensarlo rasenta la lesa maestà e Mme Geoffrin, che in fondo è restata una borghese arricchita (è lei la vera Verdurin, con buona pace di François Bluche), non ama correre rischi. Messo alla porta dal giardino delle Esperidi – dove era entrato in contatto con la *crème des philosophes* – Marmontel può finalmente versare dell'acido nella ciotola a cui si era fino a quel momento abbeverato:

> Il faut tout dire, cependant; il manquoit à la société de Mme de Geoffrin l'un des agrémens dont je faisois le plus de cas, la liberté de la pensée. Avec son doux *voilà qui est bien*, elle ne laissoit pas de tenir nos esprits comme à la lissière; et j'avois ailleurs des dîners où l'on étoit plus à son aise.
> [*Mémoires*, II, p. 138]

Nei salotti, oltre a conversare, si legge in anteprima quanto si viene componendo in poesia o prosa. Proprio grazie al felice esito di una lettura della sua *Aristomène* (tragedia oggi dimenticata), l'accademico Marmontel riesce ad entrare nell'esclusiva cerchia di Mme de Tencin. Lo ricorderà a molti anni di distanza, senza nascondere l'emozione di aver avuto l'opportunità di leggere le sue pagine ad orecchie tanto illustri:

> L'auditoire étoit respectable. J'y vis rassemblés Montesquieu, Fontenelle, Mairan, Marivaux, le jeune Helvétius, Astruc, je ne sais encore, tous gens de lettres ou savans, et au milieu d'eux une femme d'un esprit et d'un sens profond, mais qui, enveloppée dans son extérieur de bonhomie et de simplicité, avoit plutôt l'air de la ménagère que de la maîtresse de la maison. C'étoit-là Mme de Tencin.
> [*Mémoires*, I, p. 299]

I salotti permettono salti sociali altrimenti inspiegabili e, soprattutto l'ampliamento del giro di conoscenze. Mme Geoffrin, per esempio, persegue l'obiettivo di "intercettare" nel suo salotto tutti gli stranieri (illustri), di passaggio a Parigi, come i diplomatici napoletani abate Galiani e marchese Caracciolo. È sempre Marmontel a raccontare:

> Soit qu'il fût entré dans le plan de Mme Geoffrin d'attirer chez elle les plus considérables des étrangers qui venoient à Paris, et de rendre par-là sa maison célèbre dans toute l'Europe; soit que ce fût la suite et l'effet naturel de l'agrément et de l'éclat que donnoit à cette maison la société des gens de lettres, il n'arrivoit d'aucun pays ni prince, ni ministre, ni hommes ou femmes de nom qui, en allant voir Mme Geoffrin, n'eussent l'ambition d'être invités à l'un de nos dîners, et ne se fissent un grand plaisir de nous voir réunis à table. C'étoit singulièrement ces jours-là que Mme Geoffrin déployoit tous les charmes de son esprit, et nous disoit, *soyons aimables*.
> [*Mémoires*, II, pp. 120-121]

Dal finanziere La Poplinière il bel mondo internazionale si alterna come se si fosse trattato di dar vita a "quadri viventi"; lo attesta un ospite abituale, Marmontel, che lì entra in confidenza con l'ambasciatore austriaco Kaunitz, futuro Cancelliere imperiale; questi lo prende a benvolere e, a sua volta, comincia a invitarlo:

> Chez [M. de La Poplinière] se succédoient, comme dans un tableau mouvant, des personnages différens de mœurs, d'esprit, de caractère. J'y voyois fréquemment les ambassadeurs d'Europe, et je m'instruisois avec eux. Ce fut-là que je connus le comte de Kaunitz, alors ambassadeur de la cour de Vienne, et, depuis, le plus célèbre hom-

> me d'état de l'Europe. Il m'avoit pris en amitié; j'allois assez souvent diner chez lui, au palais Bourbon, et il me parloit de Paris et de Versailles en homme qui les voyoit bien.
> [*Mémoires*, I, p. 339]

Però, il terreno per noi più fecondo si rivela quello *pamphlétaire*, dominato da insinuanti e ambigui *plumitifs* come Brissot o da geniali declassati come il polemista Linguet, in rotta praticamente con tutti. E al quale l'*abbé* Morellet decide di dare una lezione, mettendolo «à sa place dans l'opinion» (cioè, diffamandolo), proprio quando il celebre polemista sta per essere radiato dall'albo degli avvocati:

> [...] mais une circonstance importante se présenta, où je crus qu'il fallait essayer de mettre ce personnage à sa place dans l'opinion publique.
> [*Mémoires*, I, p. 233]

Obiettivo che Morellet è costretto a differire di alcuni giorni, visto che il livoroso fine "pedagogico" di condizionare l'opinione pubblica, maltrattandone un idolo, viene rallentato da un biasimo di Malesherbes in persona che riesce a procrastinare di alcuni giorni la distribuzione del libello.

L'universo gazzettiere e *pamphlétaire* ci porta al cuore del problema. Chi scrive si presenta quale portavoce di una opinione che egli, al tempo stesso, sta anche formando o manipolando, a seconda che in lui prevalgano intenti pedagogici o intenti strumentali. Ne resta una traccia nei *pamphlets*, fonte inesauribile di suggestioni e trabocchetti ermeneutici. Siano essi firmati, "attribuiti" o rigorosamente anonimi, i *pamphlets* vanno poi ulteriormente divisi tra quelli scritti d'impulso proprio e quelli commissionati a pagamento. Ma che dire di chi scrive a pagamento per diffondere idee proprie? Come fanno, oggi, i giornalisti regolarmente stipendiati per contratto e, nel XVIII secolo, Mirabeau, Sieyès o l'*abbé* Morellet che mette la sua penna al servizio dei Rohan, dell'intendente Trudaine, dei *Lieutenants de Police* Sartine e Lenoir, per confutare Necker o Galiani (*Mémoires*, I, pp. 27, 144, 191).

L'aspetto paradossale della vicenda è dato dal fatto che di quei quattro lustri di dibattito riformatore, ben tre si collocassero nella fase terminale dell'Antico regime, quando in base ai princìpi di diritto consuetudinario all'epoca vigenti lo spazio pubblico era monopolizzato esclusivamente dal monarca sovrano – sola "persona pubblica" autorizzata a parlare e "volere" per la Nazione – essendo, viceversa, formalmente vietato ai sudditi di occuparlo sia pur parzialmente al fine di mettere in discussione la vigente forma di governo. Ma questo è potuto accadere anche grazie alla ricaduta interna di una importante opzione di politica estera che, trasformando la Francia di Luigi XVI nell'alleata del Congresso degli Stati Uniti d'America, aveva inopinatamente liberalizzato il dibattito politico transalpino, dando voce e argomenti all'*opinion éclairée* e alimentando una pubblicistica di alto profilo teorico, a tutt'oggi non compiutamente esplorata in sede storiografica.

Nelle pagine che seguono, vedremo a grandi linee come grazie a questa "ipoteca transatlantica" si sia passati dall'*opinion éclairée* dei notabili d'Antico regime che, pure, in Francia, ha avuto modo di influenzare in qualche misura lo sviluppo degli eventi, a qualcosa di più ampio, coinvolgente settori sempre più vasti della Nazione, tanto da adombrare in filigrana i tratti di una moderna opinione pubblica.

7. *Tra Antico regime e Indipendenza americana: modi e luoghi dell'opinione*

Una letteratura sterminata – valga per tutti il riferimento a Mornet, Venturi, Darnton, Diaz, Moravia, Craveri – può aiutarci a comprendere come si formasse l'opinione pubblica e come poi la si "orientasse" nel Settecento riformatore. L'anno-chiave è il 1751 che vede l'uscita del primo tomo dell'*Encyclopédie* di Diderot e d'Alembert; ma, più in particolare, soffermeremo la nostra attenzione sui diciotto anni che vanno dal "colpo di Stato", con cui il Cancelliere Maupeou (1771) tenta di liberarsi dei Parlamenti, alla convocazione degli Stati Generali (1789). Si tratta di anni segnati da una presenza editoriale sempre più massiccia e in grado di dialogare con un pubblico esigente, espresso da una società civile ormai alfabetizzata al 40%; dunque, lontanissima dai picchi di analfabetismo che connotavano Spagna, Portogallo, Stati italiani e Russia.

Ancora una volta è la Francia in grado di leggere e scrivere e fare opinione; nei diciotto anni qui considerati l'opinione non è sempre la stessa: espressione dei notabili *éclairés* – parlamentari, alti funzionari, avvocati, notai e medici – tra il 1751 e il 1771, poi sempre più "nazionale", fino a identificarsi con la massa dei contribuenti maschi il 24 gennaio 1789, giorno in cui fu promulgata l'Ordinanza reale di convocazione degli Stati Generali del Regno.

Questa "opinione" aveva suoi canali para-istituzionali da più di un secolo; seppe quindi farne buon uso, piegandoli ad esigenze in gran parte diverse da quelle che ne avevano consentito il rodaggio. Accademie provinciali – le stesse che negli anni Settanta e Ottanta del '700 cominceranno a bandire concorsi sulle riforme – salotti nelle città sedi di Parlamento e, particolarmente, a Parigi, infine *pamphlets* politico-giudiziari costituirono un'articolata rete che copriva l'intera Francia, consentendole di "pensare alle stesse cose" anche se non necessariamente allo stesso modo. Se il 1789 è stato uno spartiacque tra modernità istituzionale e Antico regime, potremmo essere indotti ad immaginare che solo gli anni successivi, cioè quelli rivoluzionari, siano stati sottratti alla censura sulla stampa e, quindi, dominati ufficialmente dalla carta stampata; mentre, viceversa, gli anni precedenti quello spartiacque sarebbero stati affidati a quel veicolo pre-politico dell'informazione che erano salotti e *pamphlets*: strumento d'elezione per la formazione e il controllo dell'opinione pubblica sin dal secolo precedente, come attestano le *Mazarinades* in voga durante la Fronda (1648-53).

Ma la Guerra Americana (1776-83), col suo inesauribile contorno di pubblicistica politico-costituzionale riversatasi quasi immediatamente sul vecchio continente, ha in parte modificato questo quadro, obbligandoci a riposizionare le coordinate del nostro discorso. Charles Gravier, visconte di Vergennes, uomo forte del *Conseil du Roi*, vede nell'alleanza con gli insorti nordamericani un modo per rimettere in gioco la disfatta coloniale del 1763 che ha privato la Francia del Quebec. Se l'alleanza franco-americana dovrà attendere ufficialmente il 1778, il governo nel frattempo si muove di nascosto, autorizzando il commediografo Beaumarchais a coordinare il contrabbando di guerra a beneficio degli Americani.

La loro è una causa "giusta": lo pensa un'opinione pubblica attenta ai fatti d'Oltreoceano e che, rispetto a pochi anni prima, ha rimpolpato i suoi ranghi. A chi tradizionalmente vi rientrava – parlamentari, alti

funzionari, avvocati, notai e medici – bisogna ora aggiungere *inspecteurs des Manufactures royales* e *ingénieurs des ponts et chausses*, gli ufficiali delle armi "dotte" (artiglieria, genio, marina), la massa dei giudici regi disseminati in centinaia di giurisdizioni intermedie (*Présidiaux*, *Bailliages*, *Sénéchaussées*), negozianti, commercianti, librai, gestori di caffè («on courtise les cafetières: toujours environnées d'hommes», dirà Mercier, I, p. 152); senza trascurare il clero della Francia profonda e un antico protagonista dallo *status* ancora ambiguo: il *pamphlétaire* semiprofessionale, oscillante tra *esprit frondeur* e sussidi ministeriali. Un letterato talora declassato, con disordinati studi di diritto (Brissot) o di medicina (Marat) alle spalle, in grado di allocare la propria penna al miglior offerente, in attesa inconsapevole di trasformarsi in qualcos'altro, il giornalista del 1789.

Il governo, da parte sua, decide di rafforzare l'opinione che quella americana sia una causa "giusta" e dispone dei mezzi per farlo. In men che non si dica la censura reale autorizza la traduzione immediata di tutti gli atti ufficiali del Congresso continentale e delle Assemblee coloniali: la Dichiarazione d'Indipendenza del 4 luglio poi, a ruota, Dichiarazione e costituzione della Virginia e così, di seguito, le Carte fondamentali dei nuovi Stati, nati dalla metamorfosi dell'America inglese in America indipendente. Se le gazzette, sempre più spesso, affiancano alle notizie sulla Guerra d'America delle vere e proprie "cronache costituzionali" – a cui non si sottraggono le «Annales politiques, civiles et littéraires du Dix-huitième siècle» del pur diffidente Linguet – i documenti vengono poi ripresi, pubblicati e venduti a parte a un pubblico sempre più interessato che è presto raggiunto anche da opere supplementari di commento.

Le persone più impensabili, osserva il polemista (nonché sociologo *ante litteram*) Sebastien Mercier, intervengono sull'indipendenza americana, pretendono di essere documentate, dicono la loro:

> On ne sait par quelle transition rapide on passe de l'examen d'une comédie, à la discussion des affaires des Insurgens; comment on parle à la fois d'une mode & de Boston, de Desrues & de Franklin. L'enchaînure est imperceptible, mais elle existe aux yeux de l'observateur attentif [...].
> [*Tableau de Paris*, I, p. 27]

Marmontel, segretario perpetuo dell'*Académie française*, aggiunge che

> l'exemple tout récent de l'Amérique septentrionale, rendue à elle-même par son propre courage et par le secours de nos armes, nous étoit sans cesse vanté.
> [*Mémoires*, IV, p. 58]

Se dove regna sovrana la conversazione – nei salotti – l'America costituzionale è di casa, non di meno l'argomento del giorno sembra sfuggire alla tirannia di luoghi prestabiliti e deputati per guadagnare nuovi spazi. Uno di questi è il caffè, luogo di socializzazione che solo il giudizio controcorrente del sulfureo Mercier può classificare come «refuge ordinaire des oisifs, & l'asyle des indigens» (*Tableau de Paris*, I, p. 149), salvo ribaltare il giudizio, per formularne uno del tutto positivo poche pagine dopo:

> Un cafè néanmoins où se rassembleroient des gens instruits & aimables, seroit preferable par sa liberté & sa gaieté, à tous nos circles qui sont par fois ennueyeux.
> [*Tableau de Paris*, I, p. 151]

Nella sola Parigi se ne contano circa settecento, tanto da far dire all'abate Galiani che la città poteva essere considerata «le

cafè de l'Europe», secondo la testimonianza resa dai *Mémoires* di Morellet (I, p. 132). Certo, non tutti raggiungono la fama del *Cafè Procope* o dei tanti locali disseminati sotto i portici del *Palais Royal*, immortalati dai pennelli di Louis Le Cœur.

Al caffè, secondo Mercier, «on tient bureau académique, on y juge les auteurs, les pieces de theatre» (*Tableau de Paris*, I, p. 149). È al *Cafè Procope*, «tribunal de la critique», che Marmontel si incontra con il commediografo Beauvin all'uscita dal teatro:

> Nous nous donnions tous les soirs rendez-vous après la comédie, au cafè Procope, le tribunal de la critique et l'école des jeunes poètes, pour étudier l'humeur et le goût du public.
> [*Mémoires*, I, p. 190]

Egli ha però il torto di sottovalutare questo *tribunal de l'opinion* e ne paga le conseguenze; sempre attento a costruire la propria reputazione senza dare l'impressione di voler imporre la propria presenza, Marmontel rallenta le sue visite al *Cafè Procope*, quando l'improvviso successo di due sue rappresentazioni teatrali gli suggerisce di ridurre le sue uscite pubbliche. Ma quello è un tribunale sospettoso, che interpreta (giustamente) come contorta manifestazione di vanità l'astuta modestia dell'accademico:

> Mais un ennemi plus terrible […] ce fut le cafè Procope. J'avois d'abord fréquenté ce cafè, le rendez-vous des habitués et des arbitres du parterre, et j'y étois assez bien voulu. Mais après le succès de *Denis* et d'*Aristomène*, on m'avoit donné le conseil imprudent de n'y plus aller, et j'avois suivi ce conseil. Une retraite si soudaine et si brusque, attribuée à ma vanité, me fit le plus grand tort; et autant cette espèce de tribunal m'avoit été favorable, autant il me devint contraire.
> [*Mémoires*, I, pp. 321-322]

«Chaque cafè a son orateur en chef», scrive Mercier (I, 151). Basta, quindi, che un avventore cominci a leggere ad alta voce il «Courier de l'Europe», il «Journal historique et politique de Genève», le tre gazzette olandesi – di Leyde, Amsterdam e Utrecht – o il «Mercure» perché, immediatamente, un capannello gli si formi intorno, rilanciando frasi e giudizi, altrettante parole d'ordine per un'opinione pubblica che comincia a interrogarsi sulla possibilità di importare in Francia le novità istituzionali americane. Il clima effervescente è reso in modo efficace anche da un osservatore scettico:

> Nous ne pouvons à Paris ni parler ni écrire, & nous nous passionnons à l'excès pour la liberté des Américains, placés à douze cents lieues de nous […].
> [*Tableau de Paris*, I, p. 47]

Le letture pubbliche avranno una crescente fortuna fino alla Rivoluzione in tutte le sue fasi (costituente, terrorista, termidoriana, direttoriale); esse non erano strettamente riservate ai periodici. Per esempio, nel 1784, i salotti parigini si deliziano alle letture in anteprima della prefazione del *Mariage de Figaro*, dove Beaumarchais in persona difende i contenuti di una commedia sovversiva che anticipa una messa in discussione dei tradizionali rapporti di deferenza (Petitfrère, *Le Scandale*, p. 15), ridicolizzando l'accademico Jean-Baptiste Suard, cognato del libraio Panckoucke, trattato da

> homme de bien, auquel il n'a manqué qu'un peu d'esprit pour être un écrivain médiocre.
> [*Œuvres*, III, p. 58]

Della lettura nei salotti e nei caffè aveva potuto beneficiare anche un testo tecni-

co dai pregnanti risvolti politici come il *Compte-rendu au Roi* di Necker. Henri Grange ci ricorda che il futuro ministro del Direttorio François de Neufchâteau, il 16 marzo 1781, aveva organizzato a Mirecourt pubbliche letture del trattato neckeriano.

Ma che dire se un trattamento analogo veniva riservato a determinate polemiche di ambito parlamentare? Come la trattatistica alla Le Paige – analizzata magistralmente da Francesco Di Donato in *L'ideologia dei robins* – oltre a *Remontrances* e *Mémoires justificatifs*.

8. *L'autorità giudiziaria, portavoce dell'opinione pubblica*

Sarà sufficiente riflettere su un gruppo di sei anni "caldi" (1771, 1774, 1776, 1781, 1788, 1789) e su alcuni protagonisti maggiori (Maupeou, Turgot, Necker) e minori (Malesherbes, Lamoignon) a partire da una premessa di carattere generale che ci consente di abbracciare in una prospettiva unitaria la crisi settecentesca.

Per molti aspetti il quarantennio prerivoluzionario aperto dalla pubblicazione dell'*Encyclopédie* è un tempo di crisi a spettro ampio (politica, istituzionale, economica) che investe, soprattutto, l'autorità regia. Le fonti dell'epoca evocano un contrasto insanabile che contrappone al re e ai suoi Consigli l'alta magistratura di rango parlamentare che si autorappresenta quale "custode della costituzione", unico giudice del rispetto delle *Lois fondamentales du Royaume* da parte del re e dei suoi strumenti di governo. Come non manca di ricordare Malesherbes a Luigi XV nelle *Très humbles et très respectueuses Remontrances*, presentate dalla *Cour des Aides*, il 18 febbraio 1771, contro gli Editti Maupeou:

> Il est aussi en France des Lois fondamentales; vous n'en disconviendrez pas, Sire, quand nous citerons pour exemple celles qui règlent la succession à la Couronne, et qui l'ont conservée dans votre maison depuis tant de siècles; or ces Lois si respectées, ces Lois si saintes, ces Lois auxquelles nous devons le bonheur de vous avoir pour Maître, et auxquelles vous devez celui d'avoir les plus fidèles Sujets de la terre; ces Lois reputées jusqu'à present immuables, n'auront plus de stabilité, si on laisse établir la maxime inouïe qu'un instant de faiblesse ou d'erreur suffit pour les renverser.
> [cit. da Badinter, *Les "Remontrances"*, pp. 157-158]

Nell'arco dell'intero XVIII secolo, dalla Reggenza d'Orléans (1715-23) alla convocazione degli Stati Generali (1789), quel contrasto può avere assunto forme e modi diversi, trasmettendo di volta in volta ai contemporanei la sensazione che uno dei contendenti istituzionali avesse avuto il sopravvento; ma senza che mai la *Haute Robe* di rango parlamentare si dichiarasse piegata.

In genere, il culmine del contrasto era raggiunto quando i Parlamenti erano chiamati a trascrivere sui propri registri ufficiali la normativa regia (*Ordonnances*, *Édits*, *Déclarations*), al fine di renderla "pubblica" nelle rispettive circoscrizioni. Il rifiuto di registrazione – quasi sempre per supposta violazione delle *Lois fondamentales du Royaume* – innescava un complesso rituale: aperto da un *lit de justice* (antenato barocco della registrazione con riserva), tenuto alla presenza del re, e chiuso dalla presentazione di *Remontrances* (o *Représentations*, nel caso di semplici "riserve"), con cui le Corti di giustizia protestavano contro quella registrazione coatta, vanificandone in parte gli effetti.

Ora, negli anni che qui ci interessano, le *Remontrances* – intese fino a quel momento come atti "a rilevanza interna" con cui le Corti di giustizia contestavano la politica giudiziaria del sovrano – assurgono invece al rilievo di pubbliche posizioni di censura, tramite le quali l'autorità giudiziaria arrivava a sindacare la stessa legalità di atti voluti dal re in persona. A dire il vero, questo non lo si dice; anzi, per evitare il solo sospetto di lesa maestà, si usa l'artificio retorico di attribuire l'«instant de faiblesse ou d'erreur» del re all'influenza di qualche ministro.

Resta il fatto che tali posizioni diventano immediatamente pubbliche, divaricando posizioni antagoniste in cerca di consenso. Vale a dire, che il valzer delle *Remontrances* segna il passaggio dal consenso virtuale – di cui si presume debba sempre beneficiare il sovrano regnante che, secondo Luigi XV, formava corpo unico con la Nazione – al consenso reale, effettivamente manifestato nei confronti della Corona e della sua politica. Poi, i «maîtres de l'opinion» di cui parla Sebastien Mercier entrano in lizza per catturare il consenso, operazione difficile e affascinante che, ancora una volta, come ai tempi della Fronda spacca il Paese.

Nel contesto appena evocato l'argomentazione scritta ambisce a presentarsi quale «expression de la raison universelle», come ha scritto Mercier. Ma la *raison universelle* poteva esprimersi in contraddittorio, tramite due portavoce antagonisti? È quello che accade a legisti ministeriali e magistrati, quando aprono le ostilità sulla registrazione della normativa regia. I giuristi chiamati a redigere Editti ed Ordinanze pensano bene di anteporvi lunghi preamboli scritti da collaboratori *ad hoc* – Turgot si serviva delle penne di Du Pont de Nemours e dell'*abbé* Morellet (*Mémoires*, I, p. 16) – a chiarimento della *ratio legis*; a detta di Necker, era quello un succedaneo della pubblicità realizzata a Londra tramite dibattito in Parlamento:

> Les préambules d'édit sont une forme particuliere au Gouvernement François: ailleurs, & sous l'empire du despotisme, on dédaigne d'instruire, ou l'on craint d'habituer les sujets à réfléchir & à raisonner; & dans les pays de liberté, tels que l'Angleterre, toutes les loix nouvelles étant discutées dans une assemblée des députés de la nation, les peuples sont éclairés, ou censés l'être au moment où ces loix sont déterminées; & chacun peut en connoître les motifs dans le recueil des débats parlementaires, ou dans les papiers publics.
>
> Mais en France, où les assemblées nationales n'existent point, & où les loix du Prince ont besoin cependant de l'enregistrement des Cours souveraines; en France, où le pouvoir conserve des égards pour le caractere national, & où les ministres eux-mêmes sentent à chaque instant qu'ils ont besoin de l'approbation publique, l'on a cru essentiel d'expliquer le motif des volontés du monarque, lorsque ces volontés se manifestent aux peuples, ou par des édits, ou par de simples arrêts du conseil du Prince.
>
> [*De l'administration des finances*, I, pp. LXI-LXII]

Ma le Corti di giustizia non stanno a guardare. Esse utilizzano le proprie tipografie per stampare le *Remontrances*, diffondendo migliaia di esemplari di quello che in origine era destinato a restare un contenzioso tecnico e "interno" tra il re e i "suoi" Parlamenti. Posta di fronte a due posizioni alternative – che celano soprattutto due concezioni della sovranità e della legittimazione a governare – l'*opinion* si spacca e quella *éclairée* trova che l'*esprit du siècle* parli il linguaggio delle *Remontrances*. Dopo di che, un re energico come Luigi XV può anche esiliare Malesherbes, Primo

presidente della *Cour des Aides*, irritato per la pubblicità data alle *Remontrances* del 18 febbraio 1771, ma in quello stesso momento quell'alto magistrato cessa di essere visto quale collaboratore (in disgrazia) del sovrano per essere, invece, percepito quale portavoce di un'opinione pubblica riformatrice che, per suo tramite, si sente colpita dagli strali di un monarca dispotico.

L'impressione di fermezza regia va però attenuata. Tale fermezza ha due date-chiave, il 1771 e il 1788, ma in entrambi i casi il braccio di ferro si chiude con un nulla di fatto. Comincia per primo Maupeou, Cancelliere di Francia con Luigi XV: di fronte all'opposizione parlamentare, egli promuove un provvedimento draconiano – l'esilio in massa dei magistrati – che si accompagna alla sostituzione delle giurisdizioni riottose con una Corte di giustizia addomesticata, immediatamente ribattezzata dall'opinione pubblica "Parlamento Maupeou", per comprometterne la credibilità. Una mancanza di credibilità che impedisce ai giuristi più accreditati di accettare di farne parte, come non manca di rilevare Malesherbes nelle *Remontrances* del 18 febbraio 1771:

> On annonce que Votre majesté choisira un nombre d'Officiers suffisants et capables de composer votre Parlement: nous osons vous attester, Sire, au nom de tous ceux qui se sont distingués dans le Barreau, de tous ceux en un mot qui pourraient inspirer de la confiance pour le nouveau Tribunal, qu'on ne trouvera pour le remplir que de Sujets qui, en acceptant cette commission, signeront leur déshonneur. Les uns qui, par ambition, voudront bien affronter la haine publique; les autres qui ne tarderont pas à l'être. Et ne croyez point, Sire, que ceux qui entreront dans cette magistrature de nouvelle érection, puissant mettre leur honneur à couvert en alléguant qu'ils y ont été forcés.
> Tout le monde sait aujourd'hui que de pareils ordres ne se donnent qu'à ceux qui les ont mendiés secrètement.
> [cit. da Badinter, *Les "Remontrances"*, p. 162]

Salito al trono nel 1774, il nuovo re Luigi XVI, interpretando gli auspici dell'opinione pubblica e spinto da Turgot, reintegra i Parlamenti nella speranza di vederne smussata la riottosità. L'auspicio si rivela rapidamente infondato e nel maggio 1788 lo stesso Luigi XVI avalla un nuovo provvedimento anti-parlamentare, suggeritogli questa volta dal Guardasigilli Chrétien-François Lamoignon de Basville (cugino di Malesherbes): tolta ai Parlamenti, la registrazione degli atti normativi regi viene affidata a una *Cour plenière* di nuova, quanto effimera, istituzione. Letta immediatamente in chiave di rafforzamento dell'autorità regia – e, quindi, all'insegna del dispotismo più arbitrario – la "riforma Lamoignon" è immediatamente censurata dall'opinione pubblica che difende i "suoi" Parlamenti, trasformando al tempo stesso i parlamentari nei portavoce della Nazione, in attesa di una imminente e auspicata convocazione degli Stati Generali. A Grenoble, sull'opposizione agli Editti Lamoignon un giovane avvocato e futuro deputato alla Costituente, Antoine Barnave, costruirà la sua solida posizione di lucido *opposant*.

Eppure, almeno un aspetto della riforma avrebbe dovuto raccogliere consensi: l'abolizione della *question préalable* – la tortura preliminare – micidiale pena supplementare travestita da mezzo istruttorio riservata dall'*Ordonnance criminelle* dell'agosto 1670 (Titre XIX, art. III) agli accusati già condannati a morte, al fine di ottenerne la rivelazione dei nomi dei complici. Ma non fu così, vediamo di capire il perché.

9. *Un nuovo genere letterario: i Mémoires giudiziari*

Prima di centrare la nostra attenzione su un particolare aspetto della "questione giustizia", quello penale, occorre dire che esso fornì agli ultimi decenni del XVIII secolo pre-rivoluzionario un nuovo genere letterario gradito al pubblico. Mi riferisco ai *Mémoires* giudiziari, su cui rapidamente crescerà l'effimera stella del presidente Du Paty del Parlamento di Bordeaux.

I *Mémoires* sono dei testi polisemici che offrono una pluralità di letture. Essi presentano un caso giudiziario di forte impatto emotivo, a partire dal quale si sviluppa un copione dall'esito atteso. Le regole procedurali paralizzano la difesa; i giudici parlamentari condannano alla pena capitale; un innocente sta per finire sul patibolo: a meno che un tempestivo intervento del *Conseil du Roi* investito *en cassation* non ribalti la situazione. A ruoli rovesciati, gli stessi protagonisti della *querelle des Remontrances* si presentano di fronte all'opinione pubblica. Solo che questa volta l'*esprit du siècle* sembra incarnato dall'autorità regia disposta a cassare una sentenza inumana, piuttosto che dalle Corti parlamentari, arroccate nella difesa di vetuste regole procedurali condannate dall'*opinion*.

10. *Opinione pubblica e questione penale*

Per inquadrare l'argomento, è d'obbligo una premessa articolata. Il processo penale d'Antico regime, retto in Francia dall'*Ordonnance Criminelle* dell'agosto 1670, si basa sul più rigoroso segreto istruttorio e non prevede la presenza di un difensore che assista l'accusato. Questi ha la possibilità di rivolgersi a un avvocato solo impugnando alcune fasi del procedimento principale; come, per esempio, presentando appello contro la sentenza istruttoria di applicazione alla *question*, la tortura. Oppure, nei processi di falso quando è ammessa la presenza di periti.

Giudice d'appello per tutti i processi in cui in primo grado sia stata comminata la pena di morte è la *Tournelle criminelle*, sezione penale del competente Parlamento. Per impedire qualunque fuga di notizie – come avrebbe ricordato alla Costituente Fréteau de Saint-Just, già consigliere al Parlamento di Parigi – si arrivava a rilegare in unico fascicolo tutti i verbali istruttori, al punto di rendere praticamente impossibile la stessa lettura dei documenti in camera di consiglio.

Nei decenni successivi alla pubblicazione dell'*Encyclopédie*, questa esasperata segretezza risulta antinomica rispetto all'*esprit du siècle* e viene censurata dall'opinione pubblica, atterrita da alcuni clamorosi errori giudiziari, a cui i giuristi del *côté* riformatore suggeriscono come panacea processi pubblici all'inglese (cioè con una giuria di cittadini) e un sistema di pene predeterminato per legge che annulli la discrezionalità sanzionatoria. Questo spiega anche il clamoroso successo decretato all'opera di Cesare Beccaria – *Dei delitti e delle pene* – rapidamente tradotta in francese dall'abate Morellet proprio su suggerimento di Malesherbes, come ci ricorda nei suoi *Mémoires* (I, p. 163). Ma l'interesse quasi morboso suscitato da noti errori giudiziari – gli *affaires* Calas, de La Barre, Salmon, *des trois roués* – gestiti da importanti Parlamenti del Regno aveva finito con lo spaccare la *Haute Robe* in amici e avversari delle *Lumières* giudiziarie.

In questo contrasto si inserisce abilmente il giurista Du Paty, *président à mortier* al Parlamento di Bordeaux, appellandosi al *tribunal de l'opinion* per fare riaprire alcuni discussi casi giudiziari.

Quindi, non sono solo le Accademie provinciali ad incoraggiare l'emulazione dei riformatori, spingendoli a render pubbliche ipotesi di riforma che purghino il rito penale dai sanguinari interventi sul corpo di un reo presunto che, sempre più spesso, può rivelarsi innocente. Sono anche magistrati di alto rango che impugnano la penna per sollecitare riforme. Lo fanno Servan e Du Paty. Ma gli stessi avvocati che scendono in lizza nel processo Beaumarchais-Kornmann o in quello del *collier* di Maria Antonietta, sanno di avere dalla propria parte l'opinione pubblica.

Riprendiamo il filo del discorso, ricordando che il clamore sollevato sui difetti del processo penale mette in gioco la stessa credibilità dei Parlamenti: quelli che erano stati i beniamini dell'opinione pubblica, grazie a *Remontrances* ed esili, ne perdono invece il favore sul terreno concreto dei processi. Come ho ricordato più volte, sulla questione penale la *Haute Robe* si spacca: la *crème judiciaire* (Malesherbes, Du Paty, Fréteau, Du Port, Le Peletier de Saint-Fargeau) si schiera a favore di una vera e propria codificazione che recepisca le garanzie processuali di matrice inglese; mentre, invece, il complesso dei Parlamenti coltiva l'illusione di rappresentare "virtualmente" la Nazione in assenza degli Stati Generali del Regno. Quest'antinomia contiene la ragione del progressivo affievolimento dell'influenza parlamentare nella primavera 1789.

Evito di offrire un panorama generale dei grandi *affaires* giudiziari, preferendo soffermare la mia attenzione sul presidente Du Paty e sull'*affaire des trois roués*. A partire dall'interrogativo su chi sia stato Du Paty e su cosa gli abbia conferito l'autorità di parlare all'opinione pubblica.

11. *Il presidente Du Paty*

Negli anni Ottanta del XVIII secolo Charles-Marguerite-Jean-Baptiste Mercier Du Paty è, secondo la suggestiva immagine di Voltaire, «il Beccaria francese». Il personaggio, conosciuto oggi solo da un ristretto numero di specialisti, nel triennio 1785-88 è invece di notorietà europea e può essere considerato un protagonista assoluto del dibattito tardo-illuminista sulla riforma penale. Molto più del Voltaire sceso in campo per i Calas, molto più dello stesso Beccaria sopravvissuto al successo del suo libro del 1764 e ormai incapace di esprimersi su quel terreno.

Al pari dell'Avvocato generale Servan e come i futuri costituenti Fréteau, Du Port e Le Peletier de Saint-Fargeau, Du Paty è di estrazione parlamentare e rappresenta in quel momento il punto di contatto tra la *Haute Robe*, l'*opinion éclairée* e le speranze di cambiamento dell'enorme massa di Francesi a cui Necker darà la parola quali contribuenti interessati a intervenire sulla riforma dello Stato. A tale scopo Du Paty ha le carte in regola.

Nato a La Rochelle nel 1744, unisce nella sua formazione la cultura letteraria a quella giuridica addottorandosi in diritto. Il regime di venalità degli uffici pubblici, allora in vigore, gli consente di acquistare la carica di *Avocat général* presso il Parlamento di Bordeaux. Ha solo ventisette anni quando pronuncia una dura requisitoria

contro gli Editti Maupeou del 1771. Colpito immediatamente da una *lettre de cachet* e costretto all'esilio, egli condivide la sorte dei parlamentari nel quadriennio 1771-74. Reintegrato nelle sue funzioni con tutti i colleghi dal *Contrôleur général* Turgot, entra in possesso dell'ambita carica di *président à mortier* al Parlamento di Bordeaux, scontrandosi con i pregiudizi del Primo presidente Le Berthon che, illegalmente, rifiuta di ammettere ai vertici un magistrato i cui antenati non siano stati di rango parlamentare. La vicenda assume tratti grotteschi e paradossali, giungendo al culmine quando il giurista – pur considerato *Lumière de la Jurisprudence* – sarà costretto ad abbandonare la toga (cioè il concreto esercizio delle funzioni giurisdizionali), pur conservando il diritto a fregiarsi del titolo di *président au Parlement*.

Uscito dalla cronaca periferica di un sussiegoso Parlamento di provincia, per entrare nella storia dell'Europa dei lumi, l'insigne giurista diventa da quel momento noto come il "presidente Du Paty". Molto spesso basta limitarsi a dire "il presidente", senza aggiungere altro, perché nel contesto degli anni Ottanta del XVIII secolo tutti capiscano di chi si parli. Del presidente per antonomasia, di Du Paty. Come era già accaduto negli anni Quaranta dello stesso secolo con Montesquieu e negli anni Sessanta con l'erudito Hainault.

Grazie al cognato Fréteau de Saint-Just, consigliere al Parlamento di Parigi e zio di Sophie de Grouchy (sposa di Condorcet), Du Paty entra in contatto con uno dei più importanti circoli riformatori parigini, fucina di scritti inneggianti all'America costituzionale nonché centro promotore di una vasta campagna pubblicistica a favore delle riforme. Solo apparentemente – nei suoi scritti più tecnici e "mirati" – Du Paty si rivolge al *Conseil du Roi* per chiedere che venga cassata una sentenza capitale. In realtà, egli si rivolge alla

> opinion publique, cette force invisible, qui souvent supplée aux autres, et qui tôt ou tard en triomphe.
> [*Lettres sur l'Italie*, I, p. 61]

Senza arrivare a una vera e propria "teoria dell'opinione", Du Paty si rende conto che «cette force invisible» è un interlocutore necessario dei governi, può condizionare il processo riformatore, ed è ad essa che le *gens de lettres* devono rivolgersi, invocandone l'arbitrato. Ma non dovunque. Vi sono infatti degli Stati dove essa non conta nulla; nella *Lettre* XVI, da Genova, scrive che «l'opinion publique [...] est nulle ici» (I, p. 61) e a proposito di Napoli il presidente osserva:

> L'opinion publique ici ne retient pas pour le mal, ne seconde pas pour le bien: il n'existe pas encore ici d'opinion publique.
> [*Lettres sur l'Italie*, II, p. 225]

Con Du Paty siamo a un punto di svolta. *Maître de l'opinion* (nel senso utilizzato da Sebastien Mercier) e, quindi, forgiatore delle idee-guida in grado di focalizzare la sensibilità di *Monsieur le Public*, al tempo stesso il presidente Du Paty se ne chiama fuori e ne invoca la "terzietà" di arbitro. L'opportunità gli viene offerta da un processo penale celebrato contro tre malviventi-contadini – Lardoise, Simare e Bradier – accusati di aver saccheggiato la casa dei coniugi Thomassin, rendendosi anche responsabili di gravi violenze personali.

Il 12 agosto 1785 gli imputati, riconosciuti colpevoli, sono condannati alle galere a vita. Ma il successivo 20 ottobre la

Jean-Baptiste Mercier du Paty

Chambre des vacations del Parlamento di Parigi riforma la sentenza di primo grado e condanna a morte gli imputati, pronunciandosi per la colpevolezza con nove voti contro tre. Poiché i condannati sono di umile estrazione sociale, la procedura prevede che vengano messi a morte sulla ruota (una specie di "albero della cuccagna" sanzionatorio): il boia disarticola i loro arti con una pesante sbarra di ferro, poi li lega a una gigantesca ruota che viene successivamente issata in cima a un lungo palo; la fine della vita sopraggiunge a distanza di giorni, dopo atroci sofferenze. Da questo momento, per l'opinione pubblica europea, quello diventa l'*affaire des trois roués*.

Fra i giudici messi in minoranza vi è uno scrupoloso magistrato di formazione giansenista, il consigliere Emmanuel-Marie-Michel-Philippe Fréteau de Saint-Just. Colpito dalle numerose irregolarità procedurali che viziano l'istruttoria di primo grado, da lui inutilmente rilevate in camera di consiglio, il consigliere Fréteau decide di investire della questione il *Conseil du Roi*. Ma ha le mani legate: la procedura è segreta e non può essere resa pubblica. Ricorre allora all'espediente di far copiare clandestinamente il *dossier* da persone di sua fiducia, per poi trasmetterlo a suo cognato Du Paty. Quando i condannati stanno per essere giustiziati, arriva un *ordre de surséance* che blocca l'esecuzione e dispone il loro trasferimento a Parigi.

Il presidente Du Paty ha le conoscenze giuste; riesce a contattare gli imputati, parla a lungo con essi, pubblica immediatamente un corposo *Mémoire justificatif*. Formalmente, il *Mémoire* è un ricorso per cassazione indirizzato al *Conseil du Roi*, ma il suo vero interlocutore è, soprattutto, l'opinione pubblica, come non manca di rilevare Seligman quando scrive che «en réalité, il passait par-dessus la tête des pouvoirs établis pour déférer l'organisation criminelle du pays à l'opinion publique» (*Histoire*, I, p. 100). Pubblicato anonimo in migliaia di esemplari e venduto sotto banco per sostenere le spese processuali, il *Mémoire* a Parigi è letto ovunque, nei salotti, come nei caffè: la stessa regina Maria Antonietta, commossa, sottoscrive una somma di denaro.

L'*affaire des trois roués* assurge a rilevanza nazionale quale paradigma dei difetti del sistema processuale, basato sul segreto istruttorio totale. La pubblicità dibattimentale, almeno in sede di confronto contraddittorio tra accusati e testimoni, avrebbe potuto impedire clamorosi errori di valutazione delle prove, nonché la violazione delle stesse formalità processuali fissate dall'*Ordonnance criminelle* del 1670.

Du Paty sarebbe tornato sul punto in una successiva opera, pubblicata anonima nel 1787; la presenza del pubblico è risolutiva,

il suo diventa «un tribunal souverain et sans appel»:

> Mais lorsque c'est en présence même du public que le procès est instruit et décidé, alors il n'est plus possible de lui en imposer. Il cite à son tribunal souverain et sans appel ceux qui viennent de juger les autres. La crainte du blâme et de la censure est alors un frein pour les juges prévaricateurs.
> [*Lettres sur la procédure criminelle*, p. 105]

Nel frattempo, sull'*affaire* si sviluppa un doppio percorso. Mentre, su requisitoria del procuratore generale Séguier, il Parlamento di Parigi fa bruciare dal boia gli esemplari anonimi del *Mémoire*, sequestrati dalla polizia a *colporteurs* e *marchands de livres*, il ricorso per cassazione fa il suo cammino. Il 30 luglio 1787, su parere favorevole del consigliere Blondel, il *Conseil du Roi* cassa la procedura: le argomentazioni di Du Paty hanno fatto breccia, iscrivendo un'ipoteca riformatrice sulla "domanda penale" dei *Cahiers de doléances* e sullo stesso calendario legislativo della Costituente.

12. *Tra riforme e "restaurazione": i Ministeri di Turgot e Necker*

La crisi "parlamentare" appena descritta si inscrive in una crisi di carattere più generale che investe il Regno di Francia nei quindici anni che precedono la Rivoluzione; ma parlarne al singolare può apparire deviante, dato che si tratta di un evento complesso che, al suo interno, racchiude una triplice crisi: fiscale, d'identità dei vertici degli apparati e di fiducia nel rapporto tra strutture dello Stato e opinione pubblica. Per venirne a capo Luigi XVI ha avviato tre esperimenti riformatori, chiamando al governo con il consenso dell'opinione pubblica due statisti: Turgot nel 1774 e Necker nel 1776 e nel 1788.

Anne-Robert Turgot, economista di scuola fisiocratica e intendente del Limousin, diventa *Contrôleur général des Finances* (in pratica, Primo ministro) nel 1774. Fautore di un vasto programma di riforme basato anche su un sistema di autonomie locali su scala provinciale, Turgot commette un primo errore quando avalla il richiamo dall'esilio dei Parlamenti. Si tratta di un provvedimento che ribalta la politica del Cancelliere Maupeou – che viene contestualmente esiliato – e, pur venendo incontro ai desideri dell'opinione pubblica, non sigla alcun armistizio tra la *Haute Robe* e il *Conseil du Roi*. Né, tanto meno, assicura appoggi al *Contrôleur général des Finances* quando questi comincia a incontrare le prime difficoltà nel suo turbolento periodo di governo. Turgot scivola sulla buccia di banana della libera circolazione dei grani, caposaldo della Scuola fisiocratica, trasformato in norma con *Arrêt du Conseil* del 13 settembre 1774. Può essere incoraggiata la libera circolazione del frumento, da una provincia all'altra del Regno, in congiunture sfavorevoli segnate da penuria e carestia a macchia di leopardo in tutta la Francia? Il *Contrôleur général des Finances* sembra non darsene pena, accingendosi a fronteggiare i gravi disordini che un po' ovunque funestano la Francia.

Anche se i tumulti annonari che scoppiano nel maggio 1775 sono rapidamente sedati dall'energico ministro, che non si lascia intimidire dalla "guerra delle farine", Turgot però perde rapidamente l'appoggio dell'opinione pubblica che chiede il suo allontanamento. Certo, il "partito di

Corte" (personificato dal principe di Conti), rinforzato da *fermiers généraux* e "devoti", ha incoraggiato la campagna di *pamphlets* contro il ministro, giungendo al punto di far filtrare la notizia (ovviamente falsa) che lo statista possa essere stato incauto contraente di un *pacte de famine*, teso letteralmente ad affamare gli strati più disagiati della popolazione. Ma a giudizio dell'accademico Marmontel fu fatale a Turgot l'aver perduto l'appoggio del ministro della Marina Maurepas che, solo una ventina di mesi prima, ne aveva favorito l'ascesa:

> Il commença par écouter, par encourager d'un sourire la malice des courtesans. Bientôt lui-même, il avoua que, dans les vues de Turgot, il entroit plus de l'esprit de système que du solide esprit d'administration; que l'opinion publique s'étoit méprise sur l'habileté de ce prétendu sage; qu'il n'avoit dans la tête que des speculations et des rêves philosophiques, nulle pratique des affaires, nulle connoissance des hommes, nulle capacité pour le maniement des finances, nulles resources pour subvenir aux besoins pressans de l'Etat; un système de perfection qui n'étoit pas de ce monde et n'existoit que dans les livres [...]. Ces confidences du vieillard, divulguées de bouche en bouche, pour les faire arriver aux oreilles du roi, avoient d'autant plus de succès, qu'elles n'étoient pas absolument dénuées de vraisemblance.
> [*Mémoires*, III, pp. 288-289]

Se, in un primo momento, allo statista riesce di silurare il *Lieutenant de Police* Le Noir – per non aver impedito il saccheggio dei forni – fallisce, invece, il suo tentativo di dimostrare che il principe di Conti fosse la fonte dell'allarme annonario, sfociato nella "guerra delle farine". L'uscita di scena di Turgot apre la strada al banchiere ginevrino Jacques Necker nominato *Directeur général des Finances*: dove la scomparsa del titolo di *Contrôleur* consente di creare un ruolo anomalo che ne faceva un Primo ministro senza accesso al *Conseil du Roi*. In tal modo, si sarebbe evitato l'imbarazzo di farvi sedere un riformato calvinista. Al *Directeur général des Finances* sarebbe toccato il compito delicatissimo di finanziare lo sforzo bellico francese durante la Guerra Americana, salvo vedersi giubilare nel 1781 da un re impossibilitato a volere le riforme.

Anche l'uscita di scena del *Directeur général des Finances* passa per un attrito prolungato con l'anziano ministro Maurepas ed ha per oggetto l'*entrée au Conseil*. Discriminato per motivi religiosi – «Qui? Vous, lui dit-il, au Conseil, et vous n'allez point à la messe», gli avrebbe sibilato Maurepas (Marmontel, *Mémoires*, III, p. 314) – Necker ha la fierezza di paragonarsi all'ugonotto Sully, ministro con Enrico IV (1598-1610) e influente membro del Consiglio (*ibidem*, p. 317); poi, dopo un ultimo contrastato incontro con il re, esce di scena.

Leggendo le pagine di Marmontel si ha quasi l'impressione di partecipare agli eventi, tanto il ricordo è nitido. Aggiungo che mettendosi da parte il Ginevrino, a differenza di Turgot (in silenziosa e acida ritirata), ha un colpo d'ala che rasenta il genio, facendoci comprendere che nella comunicazione politica la forma è spesso sostanza.

Necker si mette da parte appellandosi, al tempo stesso, al tribunale dell'opinione pubblica che, come ricorda Marmontel, gli era favorevole. Lo fa in modo dimesso, utilizzando quei margini di manovra che lo stesso re sembra non avere la possibilità di negargli: la pubblicazione del *Compte-rendu au Roi* attraverso i torchi della *Imprimerie Royale*. In pratica, Jacques Necker utilizza la stessa tattica delle *Remontrances* parlamentari, rendendo pubblici documenti destinati a restare riservati. Del *Compte-*

rendu au Roi – la cui attendibilità è stata sempre oggetto di riserve anche eccessive – è possibile dare una lettura su più livelli. È un documento contabile che dialoga con più opinioni pubbliche (francese, internazionale); è un documento politico che segnala alle Corti europee il fatto che a Luigi XVI sia venuta meno la collaborazione di uno statista di larghe vedute; è un testo politico che colloca Jacques Necker *en réserve de la Royauté*, in caso di necessità istituzionale.

Quello che ci interessa qui è il dialogo con l'opinione pubblica, anzi, con le opinioni. Quali? Accanto a quella francese, quella britannica. È Marmontel a indicarci la pista. Siamo nel 1781 e la Francia è ancora in guerra con la Gran Bretagna per difendere l'indipendenza americana, anche se le operazioni militari dopo la vittoria franco-statunitense di Yorktown sono state praticamente congelate, in attesa della firma di un trattato di pace. Mentre i negoziati procedono a rilento, il *Compte-rendu au Roi* lancia un segnale forte: i conti pubblici francesi sono in ordine e registrano un attivo di bilancio di dieci milioni, modesto, ma sufficiente a spingere le banche internazionali a finanziare Versailles, vale a dire lo sforzo bellico francese. Il Gabinetto britannico ne prende atto e nel 1783 sigla la pace.

Questa chiave di lettura che i *Mémoires* di Marmontel ammantano di certezze, non la ritrovo in nessuno dei biografi di Necker né, tanto meno, è stata rilanciata in sede storiografica. Trovo però di grande interesse ermeneutico che uno statista apparentemente emarginato dai luoghi del potere trovi la forza d'animo di cadere in piedi, redigendo un testo argomentativo che erige l'opinione pubblica a giudice inappellabile dell'opportunità di aver privato lo Stato di un servitore di tale livello.

13. *Jacques Necker tra consenso e opinion*

Il 1788 è un turbolento anno di attese. Contro il nuovo *Contrôleur général des Finances* Calonne e i suoi tentativi di governare il *deficit*, si leva un'opinione pubblica polifonica, che abbraccia interessi contrastanti, ma ha una sola parola d'ordine: "convocare gli Stati Generali!". In rapida sequenza il *Contrôleur général des Finances* ha contro la sua politica un vasto schieramento: dalla *Haute Robe* che affossa la già ricordata "riforma Lamoignon", agli Ordini privilegiati contrari a qualunque ipotesi di riforma tributaria.

Nell'estate 1788, quando la crisi sembra toccare l'acme, ecco una notizia che rianima le principali Borse europee, infiamma i caffè parigini, eccita i salotti: il re ha richiamato al potere Jacques Necker. «Ministre appelé par l'opinion publique», come lui stesso avrebbe scritto (*De la Révolution*, I, p. 48), aureolato dal successo editoriale di opere che occupano ancora oggi un posto di rilievo nella storia dello Stato e dell'amministrazione pubblica, in quel momento il Ginevrino è in sintonia con la Nazione.

Ma cosa era l'opinione pubblica per il Necker del 1788 (rivisitato nel 1795)? E, soprattutto, per il Ginevrino questa opinione con cui amava rapportarsi era rimasta sempre la stessa, ovvero era essa cambiata col mutare di contesti e circostanze? In altre parole, dal *Compte-rendu au Roi* del 1781 al *Règlement* del 1789, nulla si era modificato?

Per rispondere, seguiremo lo statista attraverso le sue stesse pagine, azzerando idealmente le superfetazioni ermeneutiche degli ultimi due secoli. Per nostra fortuna, si tratta di un autore elegante a cui non riesce difficile coniugare lo *style du siècle*

con l'analiticità della ricostruzione. Le pagine finali di questo mio saggio prendono quindi le mosse dal lungo *incipit* dedicato alla convocazione degli Stati Generali e che occupa un intero tomo.

L'opera, beninteso, è *De la Révolution françoise*; composta nel tranquillo ritiro di Coppet, resta tuttora sottovalutata in sede storiografica, con l'eccezione lodevole di Henri Grange. Proprio in quelle pagine troviamo delle risposte; nel crogiolo del 1788-89 l'*opinion éclairée* di matrice illuminista, già raccolta nei caffè e nei salotti e gridata nei *pamphlets*, è ora diventata qualcosa di diverso.

De la Révolution françoise rappresenta un tentativo di avviare una riflessione sull'esperienza politico-istituzionale degli anni 1789-95, quando il dramma rivoluzionario è ancora in corso; la parte che qui ci interessa difende le modalità di organizzazione delle elezioni per gli Stati Generali e i larghi criteri di rappresentanza adottati. La ricostruzione è analitica, tende a chiarire l'assoluta incomparabilità della situazione del 1789 rispetto a quella del 1614, sottolinea ripetutamente il rifiuto degli Ordini privilegiati ad avviare qualunque tipo di collaborazione, passa in rassegna tutte le possibili alternative istituzionali.

Con tutta evidenza, la "professione di fede" prende le mosse da qualcosa che doveva aver turbato l'anziano statista, tanto da costringerlo non ad una semplice quanto orgogliosa autodifesa del proprio operato ministeriale ma, piuttosto, alla sottolineatura della ineluttabilità di sottostare a un "imperativo comportamentale" che era il prodotto della crescita culturale della società francese e della complessiva maturità raggiunta in quegli anni da chi si sentiva ormai protagonista del dibattito sulla riforma dello Stato.

Di cosa si trattava? Ma, soprattutto, quali erano i fantasmi da esorcizzare nel 1795-96 quando viene scritto, e immediatamente dato alle stampe, *De la Révolution françoise*?

Raffinato *homme de lettres*, statista determinato ma non imprudente, costruttore attentissimo della propria immagine, artefice di abili quanto argomentate autocelebrazioni, Jacques Necker sa tenere la penna in mano riuscendo, quindi, a catturare l'attenzione del lettore che si ritrova avviluppato in una trama argomentativa simpatetica. Nomi l'autore non ne fa, quasi a voler dare l'impressione di polemizzare con seducenti categorie interpretative, relegando nel limbo della dimenticanza gli incauti corifei di tesi che egli avversava.

Quali tesi, dunque? È presto detto, quelle di chi riteneva che fosse stato un azzardo allargare le maglie della convocazione, fino a ricomprendervi una parte preponderante dei maschi maggiorenni. Lo avrebbe scritto l'*abbé* Morellet, dicendosi convinto che la situazione francese non avrebbe conosciuto derive rivoluzionarie se il governo avesse limitato il diritto di voto ai soli proprietari fondiari:

> […] on a negligé d'organiser les assemblées primaires et la représentation elle-même sur leurs véritables principes, c'est-à-dire, de fonder les droits politiques qu'on rendait à la nation sur la base de la propriété, seul correctif puissant et efficace à l'introduction du Tiers [état] dans l'administration.
> [*Mémoires*, pp. 341-342]

Nei suoi *Mémoires* Morellet ritorna più volte sulla questione; è quasi certo che quelle fossero le sue opinioni anche nel 1789, in linea con quanto la Scuola fisiocratica era venuta eleborando riguardo alla

partecipazione politica. È anche possibile che questo suo modo di vedere le cose Morellet lo avesse comunicato verbalmente allo stesso Necker di cui, come ho ricordato, era commensale abituale.

Ora, il primo tomo *De la Révolution françoise*, sembra costruito proprio come confutazione dell'approccio "proprietario" alla partecipazione politica; in particolare, va ricordato come Necker vi declini il tema della centralità dell'opinione pubblica in tutte le sue varianti. Espressioni quali «grande force de l'opinion publique» (I, p. 6) «empire» [de l'opinion] (I, p. 8), «autorité de l'opinion publique» (I, pp. 15, 74), «pacte avec l'opinion» (I, p. 26), «puissance de l'opinion publique» (I, p. 34), «toute-puissance de l'opinion publique» (I, p. 227), «secours de l'opinion publique» (I, p. 57), «l'opinion publique étoit debout» (I, p. 67), «sceau de l'opinion publique & de la volonté nationale» (I, p. 196), «soutien de l'opinion publique» (I, p. 211), «s'associer à l'opinion publique» (I, p. 214), ricorrono continuamente.

Senza spingermi oltre nel florilegio di citazioni ricordo che Necker insiste su alcuni aspetti: la gravità di una crisi fiscale senza sbocco, la necessità di riforme politiche di tipo costituzionale, l'impossibilità di sottovalutare il peso crescente dell'opinione pubblica, quindi un'ampia convocazione elettorale quale esito obbligato.

Comunicatore abilissimo abituato a dialogare col Paese – e lo aveva già dimostrato nel 1781, rendendo pubblico il *Compte-rendu au Roi* – Necker prende in contropiede gli Ordini privilegiati appellandosi alla massa degli appartenenti al Terzo Stato, i cui deputati saranno «les Représentans du plus grand nombre des Contribuables» (I, p. 149). A loro fa balenare la possibile cogestione di una riforma destinata a modernizzare la Francia, mettendo fine agli abusi o, per meglio dire, agli anacronismi che ne paralizzavano l'efficienza amministrativa.

Per mettere in moto un gigantesco sondaggio che non ha eguali nella storia, Necker ricorre a un espediente. Egli sostiene che si è persa ogni traccia delle modalità di tenuta degli Stati Generali: occorre quindi rivolgere un appello ai dotti perché mettano a disposizione del governo le loro cognizioni. È chiaramente un pretesto; gli archivi reali sono fornitissimi, né mancano pubblicazioni erudite in materia. Quell'appello avrebbe prodotto una straordinaria fioritura di opuscoli, pubblicati tra l'autunno 1788 e la primavera 1789, vanificando nei fatti la censura sulle pubblicazioni. *Monsieur le Public*, il protagonista collettivo evocato con lungimiranza da Sebastien Mercier diversi anni prima che la crisi rivoluzionaria si profilasse all'orizzonte, prende dunque corpo.

Ai suoi critici – a Morellet vanno probabilmente aggiunti anche Edmund Burke e Jacques Mallet du Pan – Necker avrebbe ricordato la centralità del consenso nell'azione di governo, enunciando come massima di alta politica l'impossibilità di gestire il potere supremo contro l'opinione pubblica. Una massima non accolta da tutti, neppure in ambiente *éclairé*, tanto da far dire all'enciclopedista Marmontel, nei suoi *Mémoires*, che il Ginevrino si era trasformato nello zimbello dell'opinione pubblica, «le jouet de l'opinion» (III, p. 294).

Bibliografia

Alatri (Paolo), *Parlamenti e lotta politica nella Francia del '700*, Roma-Bari, Laterza, 1977;

Badinter (Élisabeth), *Les "Remontrances" de Malesherbes 1771-1775*, Paris, Flammarion, 1985;

Baker (Keith Michael), *Inventing the French Revolution*, Cambridge University Press, 1990 (tr. fr. di Louis Évrard: *Au tribunal de l'opinion. Essais sur l'imaginaire politique au XVIIIème siècle*, Paris, Payot, 1993);

Beaumarchais (Pierre Caron de), *Œuvres choisies*, Paris, Ménard et Desenne fils, 1818;

Benigno (Franco), *Specchi della Rivoluzione. Conflitto e identità politica nell'Europa moderna*, Roma, Donzelli, 1999;

Bercé (Yves-Marie), *La naissance dramatique de l'absolutisme 1598-1661*, Paris, Éditions du Seuil, 1992;

Blondel, *Discussion des principaux objets de la legislation criminelle, présentée au Conseil le 30 juillet 1787*, à Paris, chez Baudouin, 1789;

Bluche (François), *La vie quotidienne au temps de Louis XVI*, Paris, Hachette, 1980;

Chartier (Roger), *The Cultural Origins of the French Revolution*, Duke University Press, 1991 (tr. it. di Giorgia Viano Marogna: *Le origini culturali della Rivoluzione francese*, Roma-Bari, Laterza, 1991);

Craveri (Benedetta), *La civiltà della conversazione*, Milano, Adelphi, 2002;

Craveri (Benedetta), *Madame Du Deffand e il suo mondo*, Milano, Adelphi, 1982;

Diaz (Furio), *Filosofia e politica nel Settecento francese*, Torino, Einaudi, 1962;

Darnton (Robert), *The Business of Enlightenment. A Publishing History of the Encyclopédie 1775-1800*, Cambridge (Ma), Harvard University Press, 1979 (tr. fr. di Marie-Alyx Revellat: *L'aventure de l'Encyclopédie 1775-1800. Un best-seller au siècle des Lumières*, Paris, Perrin, 1982);

– *Édition et sedition. L'univers de la literature clandestine au XVIIIème siècle*, Paris, Gallimard, 1991;

Di Donato (Francesco), *L'ideologia dei robins nella Francia dei Lumi. Costituzionalismo e assolutismo nell'esperienza politico-istituzionale della magistratura di antico regime (1715-1788)*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2003;

Doyle (William), *Origins of the French Revolution*, 1980 (tr. fr. di Béatrice Vierne: *Des origines de la Révolution française*, Paris, Calmann-Lévy, 1988);

Du Paty (Charles-Marguerite-Jean-Baptiste Mercier), *Lettres sur l'Italie* [1785], Paris, Verdière, 1824;

– *Lettres sur la procédure criminelle de la France. Dans lesquelles on montre sa conformité avec celle de l'inquisition, et les abus qui en résultent* [1787], en France [Paris], 1788;

– *Mémoire justificatif pour trois hommes condamnés à la roue*, Paris, Imprimerie de Denys Pierres, 1786;

Garrisson (Janine), *Guerre civile et compromis 1559-1598*, Paris, Éditions du Seuil, 1991;

Gaspari (Gianmarco) (a cura di), *Viaggio a Parigi e Londra (1766-1767). Carteggio di Pietro e Alessandro Verri*, Milano, Adelphi, 1980;

Grosclaude (Pierre), *Malesherbes témoin et interprète de son temps*, Paris, Librairie Fischbacher, 1961;

Grange (Henri), *Les idées politiques de Necker*, Paris, Librairie Klincksveck, 1974;

Marmontel (Jean-François), *Mémoires d'un père pour servir à l'instruction de ses enfans*, à Paris, chez Xhrouet Déterville Lenormand,1807;

Mercier (Sebastien), *Tableau de Paris*, à Amsterdam, (s. e.), 1782;

Méthivier (Hubert), *La Fronde*, Paris, Puf, 1984;

Moravia (Sergio), *Il tramonto dell'Illuminismo*, Roma-Bari, Laterza, 1986;

Morellet (André), *Mémoires inédits de l'abbé Morellet, de l'Académie Française, sur le Dix-huitième siècle et sur la Révolution*, Paris, Ladvocat, 1822²;

Mornet (Daniel), *Les origines intellectuelles de la Révolution française (1715-1787)*, Paris, Armand Colin, 1933 (tr. it. di Anna Lorini Ferraris: *Le origini intellettuali della Rivoluzione francese 1715-1787*, Milano, Jaca Book, 1982);

Motteville (Françoise Bertaut Langlois, Mme), *Mémoires pour servir à l'histoire d'Anne d'Autriche*, Paris, 1723;

Necker (Jacques), *De l'administration des finances de la France*, Lausanne, chez Heuback, 1784 [il mio esemplare non reca riferimenti tipografici ed è del 1785];

– *De la Révolution françoise*, (s. l.), 1796;

Ozouf (Mona), *Le concept d'opinion publique au XVIIIe siècle*, in Idem, *L'homme régénéré. Essais sur la Révolution française*, Paris, Gallimard, 1989, pp. 21-53;

Petitfrère (Claude), *Le scandale du 'Mariage de Figaro'. Prélude à la Révolution française?* Paris, Éditions Complexe, 1989;

Picot (Georges), *Histoire des Etats Généraux considérés au point de vue de leur influence sur le Gouvernement de la France de 1355 à 1614* [Paris, 1872], Genève, Mégariotis Reprints, 1979;

Retz (Jean-François-Paul de Gondi, Cardinal de), *Œuvres* [1717], Édition établie par Marie-Thérèse Hipp et Michel Pernot, Paris, Gallimard, 1984;

Seligman (Edmond), *Histoire de la Justice en France pendant la Révolution 1789-1792*, Paris, Plon-Nourrit, 1901;

Sévigné (Marie de Rabutin-Chantal, Mme de), *Correspondance*, Paris, Gallimard, 1978;

Sieyès (Emmanuel), *Préliminaire de la Constitution. Reconnoissance et exposition raisonnée des Droits de l'Homme et du Citoyen. Lu les 20 et 21 Juillet 1789 au Comité de Constitution*, à Paris, chez Baudouin, 1789;

Tallemant des Réaux (Gédéon), *Historiettes*, Édition établie et annotée par Antoine Adam, Paris, Gallimard, 1961;

Venturi (Franco), *Settecento riformatore*, Torino, Einaudi, 1969-84.

Tra concetto e idea-forza: l'opinione pubblica secondo Necker*

LUCIEN JAUME

> C'est une idée extraordinaire que celle d'un roi; il faut, tant qu'on la trouve bonne, l'environner de l'opinion publique, de cette opinion qui lui sert d'appui et qui, elle-même, a besoin d'un grand ménagement et d'une soigneuse culture. [Necker]

Necker è noto per essere uno dei più acuti analisti dell'opinione pubblica del XVIII secolo o, più esattamente del fenomeno designato in tal modo, con un vocabolo in apparenza unificante ma tale da rivestire in realtà significati diversissimi. Possiamo dire che nella sua opera si rinviene un "concetto" di opinione pubblica? Se con ciò si intende una definizione univoca, derivabile dal contesto storico originario e in grado di entrare in un sistema teorico o in una dottrina, non pare questo il caso, neppure per il testo più famoso, l'Introduzione a *De l'administration des finances de la France* (1784).

È bene adottare alcuni accorgimenti metodologici se si vuole interpretare sul tema il pensiero di Necker. In primo luogo, occorre portare attenzione al fatto che egli ne parla in maniera pragmatica e non come teorico. È l'uomo politico, come afferma lui stesso, che si rivela in uno scritto successivo al primo ministero (1777-1781) e alla destituzione che ha dovuto subire: «Entre tous ceux qui paraissent sur la scène du monde, c'est surtout le ministre des finances qui doit ménager avec le plus de soin l'opinion publique»[1]. Necker si riferisce dunque alla sua esperienza, al successo ottenuto pubblicando nel 1781 il *Compte rendu au roi*[2], e al sostegno politico e finanziario che chiama nello stesso passaggio «considération» o «confiance»[3]. Il banchiere Necker utilizzerà di nuovo questa leva politica e finanziaria nell'agosto 1788, nel momento in cui – contro il parere della regina – viene richiamato al potere «pour donner des gages à l'opinion publique», così come scriverà sua figlia, Mme de Staël. Il secondo profilo metodologico da considerare è che

* Questo saggio apparirà in francese in *L'avènement de l'opinion publique. Concept, pratique et rhétorique politique (Euro-Amérique, XVII-XIX*ème *siècle)*, sous dir. Javier Fernández Sebastián, Paris, l'Harmattan.

Necker vuole parlare dell'opinione in Francia: in particolare della sociabilità e della cultura politica di questo paese nel corso della propria storia, come afferma in diversi testi. Da qui deriva il passo che Habermas ha reso celebre:

> C'est ainsi que la plupart des étrangers […] ont peine à se faire une juste idée de l'autorité qu'exerce en France l'opinion publique: ils comprennent difficilement ce que c'est qu'une puissance invisible, qui, sans trésors, sans garde et sans armée, donne des lois à la ville, à la Cour, et jusque dans le palais des rois.
> [*De l'administration des finances*, p. LII]

Necker traccia anche una breve storia delle condizioni nelle quali l'opinione pubblica è sbocciata ed ha poi acquistato forza nell'ambito della monarchia francese. Siamo lontani da una teoria generale dell'opinione come elemento del governo rappresentativo o delle monarchie costituzionali: confrontandolo con l'Inghilterra, ed anche coi governi repubblicani, Necker fa del caso francese un caso specifico. Non si può dire lo stesso della *Théorie de l'opinion publique* (questo è il titolo) che Roederer scriverà nel 1797 (senza però pubblicarla) e che si propone una valenza generale che, effettivamente, non è priva di fondamento: non mancheremo di operare un confronto con questo autore contemporaneo di Necker.

Pragmatico, legato al caso francese e in costante evoluzione, il pensiero di Necker deve essere contestualizzato per evitare controsensi e anacronismi. Converrà, anzitutto, precisare le condizioni nelle quali la monarchia degli anni 1770-1789 vede nascere un "ricorso all'opinione pubblica": il problema della rappresentanza della società riveste, come noto, una grande importanza, e i Parlamenti (corti giudiziarie) se ne impadroniscono con avidità. Su questo terreno, Turgot e Necker scelgono una via e un tipo di razionalità politica differenti. Entrambi sono riformatori, entrambi istituiscono delle assemblee provinciali, entrambi infine sono sconfitti dai Parlamenti; ma Necker scommette sull'opinione pubblica (come lui la intende), mentre Turgot ritiene di dover credere all'autorità monarchica rigenerata attraverso il discorso della Ragione: il *Mémoire sur les municipalités*, scritto per Turgot da Dupont de Nemours, confermerà la diversità di concezioni. Questo confronto sarà compiuto nella parte in cui esamineremo le fonti, o modelli nel pensiero di Necker: la sovranità assolutista alla francese, la sociabilità così come Necker l'analizza e la traduce nella vita pubblica (esperienza dei *salons*, tra cui quello della moglie), l'attività finanziaria.

Infine, bisognerà evidenziare i silenzi riscontrabili nel pensiero di Necker e tentare di indicarne le ragioni; il silenzio sull'individuo come essere partecipe dell'opinione, il silenzio sui meccanismi propriamente sociologici, in una società stratificata, e alla base della formazione di un'opinione maggioritaria comprovata come tale: questioni che non sono anacronistiche se dei contemporanei come Delolme o Roederer le hanno presenti.

1. *Le circostanze dell'"appello all'opinione" nella monarchia francese*

Secondo la tesi proposta da Henri Grange nella sua insostituibile opera su Necker (*Les idées de Necker*, p. 383), poi ripresa, almeno in parte, da Keith Baker[4], allorché Necker

invocava l'opinione pubblica, egli pensava a un surrogato del corpo rappresentativo. E, infatti, il grande problema della monarchia assoluta francese è connesso all'eredità lasciata da Luigi XIV in termini di istituzioni e di un certo modo di governare, mentre, durante i regni di Luigi XV e di Luigi XVI, la monarchia è costretta a far riapparire, poi a combattere, ciò che Luigi XIV aveva eliminato al momento della presa del potere: la facoltà di *remontrance* dei Parlamenti.
Questi tendevano al tempo stesso ad usurpare la capacità legislativa del sovrano e a presentarsi come un corpo intermedio tra il sovrano e la nazione. Alla vigilia della Rivoluzione francese, queste "corti sovrane" (un appellativo che Luigi XIV aveva loro negato) arrivano ad attribuirsi il titolo di "rappresentanti della nazione", in assenza degli Stati Generali, mai più convocati dopo il 1614. Dal 1753, rivolgendosi al re, il Parlamento di Parigi sostiene di «représenter à vos sujets la personne même de V.M. [et] représenter vos sujets aux yeux de V.M.». Questa insistenza nel separare il sovrano dal corpo della nazione minava alla radice uno dei tratti essenziali della retorica e dell'immaginario assolutisti: l'incorporazione al re della nazione[5]. Così, nella seduta detta della Flagellazione (1766), Luigi XV rivendica per sé «les droits et les intérêts de la nation dont on ose faire un corps séparé du monarque» (Flammermont, Tourneux, *Remontrances du Parlement de Paris au XVIIIème siècle*, t. 2, pp. 556-559)[6]. Egli afferma: «Mon peuple n'est qu'un avec moi».

L'immaginario assolutista è quello dell'identità del re e della nazione, essendo tale legame identitario concepito al contempo come rappresentanza (il re vuole per la nazione) e come unità organica (il re "contiene" i suoi popoli che trasforma in una totalità armoniosa, come nel Leviatano di Hobbes). D'altronde, la retorica parlamentare sapeva, se del caso, giocare sulla falsariga di tale registro, qualora bisognasse, per esempio, combattere il Consiglio del re chiamato Gran consiglio. Nel 1755, il Parlamento di Parigi descrive così la fusione del monarca e del popolo:

> Un souverain, mobile universel, âme de tous ses états, qui seul agit partout, dont les moindres impressions se portent avec rapidité dans toute l'étendue du corps politique et forment à l'instant même des mouvements proportionnés aux vues de leurs auteurs, mais des mouvements qui semblent naître dans les membres eux-mêmes. [27 novembre 1755, *Remontrances*, t. 2, p. 34]

Anche se la realtà amministrativa era diversa e, in ogni caso, più complessa, si comprende come questa visione ufficializzata abbia ostacolato i vari tentativi dei riformatori della monarchia francese. Come corrispondere alle domande della società – domande, tra l'altro, conflittuali, in una società di corpi e di privilegi – se l'ideologia fondamentale del potere è che "l'istituzione della legge" non può discendere né dal concorso né dall'istanza della società? Le Assemblee di notabili, le ripetute richieste (per esempio in Malesherbes) di riunione degli Stati Generali, i tentativi di dare vita ad assemblee provinciali (idea alla moda negli anni '70) infrangono il credo ufficiale, ripreso ancora una volta da Maupeou che fa parlare il sovrano:

> Nous voulons rappeler à nos Cours les principes dont elles ne doivent jamais s'écarter: nous ne tenons notre couronne que de Dieu; le droit de faire des lois, par lesquelles nos sujets doivent être conduits et gouvernés, nous appartient à nous seul, sans dépendance et sans partage. [*Preambolo dell'editto del dicembre 1770*, in Badinter, *Les « Remontrances »*, p. 54][7]

L'appello all'opinione pubblica sarà dunque, in modo chiaro, una strategia di rottura col discorso classico, imposto a partire dall'epoca di Luigi XIV. Allo stesso modo Necker non ha timore ad affermare che «c'est l'ascendant de l'opinion publique qui, souvent, (…) oppose des obstacles, en France, aux abus de l'autorité» (*De l'administration des finances*, p. LIV)[8]. Sia chiaro: non si parla certo dei Parlamenti, la cui lotta, apparentemente in favore della nazione, conserva i privilegi (e i propri interessi di ordine magistratuale), difende l'intolleranza e manda al rogo le opere di Jean-Jacques Rousseau… Un po' oltre, spiega che questo è il significato della principale differenza con l'Inghilterra: in Francia, c'è bisogno che l'intenzione del legislatore sovrano sia chiaramente esplicitata, per questa ragione ci sono «les préambules d'édit, [qui] sont une forme particulière au gouvernement français»[9]. Mentre «dans les pays de liberté, tels que l'Angleterre, toutes les lois nouvelles étant discutées dans une assemblée des députés de la nation, les peuples sont éclairés, ou censés l'être au moment où ces lois sont déterminées» (*De l'administration des finances*, p. LIX), e a ciò s'aggiunge il ruolo dei giornali, delle raccolte dei dibattiti parlamentari, delle riunioni dei club.

Necker sottintende forse che la Francia non è un «un pays de liberté»? Perlomeno, potrebbe diventare una "monarchia temperata" (come afferma spesso), ed è il senso della perorazione a favore del matrimonio con l'opinione pubblica: la riforma dello Stato non può trarre origine che da un ministro avveduto (lo stesso Necker) posto all'ascolto di ciò che proviene dalla società (delle sue *élites* prima di tutto). «Sans doute, dans une monarchie telle que la France, il est aisé de se faire obéir; mais une soumission éclairée détruit-elle le charme de l'autorité?» (*ibidem*, p. LX). Ottenere la «soumission éclairée», sarebbe rivolgere all'opinione il linguaggio che essa può intendere, senza cedere sul fatto che l'autorità è «sans dépendance et sans partage», come è stato ricordato quattordici anni prima. Ma è così sicuro? È conciliabile con ciò che Necker diceva poc'anzi: l'opinione è una «autorité», «une puissance», essa «donne des lois à la ville, à la Cour, et jusque dans le palais des rois»? Prudenza, equilibrio, o diversità delle immagini che giungono a sollecitare un pensiero? Bisogna cercare di individuare i modelli che guidano l'argomentazione di Necker; l'opinione pubblica è per lui una idea-forza, nel senso di Fouillée, piuttosto che un concetto[10].

2. *Le fonti d'ispirazione di Necker*

a – Due sovrani allo stesso tempo?

Il testo forse più interessante, poiché rivela la sorprendente (e oscura) complessità del volto dell'opinione in Necker, si trova nei *Nouveaux éclaircissements sur le Compte rendu au roi* (in *Œuvres complètes*, 1820-1821)[11], opera pubblicata nel settembre 1788, in risposta a Calonne che aveva pubblicato una memoria contro il *Compte rendu*: Necker è stato richiamato al governo, si appresta a redigere il regolamento per la convocazione degli Stati Generali, prima di essere nuovamente (11 luglio 1789) destituito, e poi trionfalmente richiamato (lettera regia del 16 luglio, con il ritorno a Parigi avvenuto il 30 dello stesso mese).

Autentico manifesto del fenomeno che Necker non definisce più autorità ma "potenza", il testo tenta di rispondere ad una triplice finalità: 1) valorizzare l'opinione pubblica, forte di tutto ciò che la sovranità del re (supportata dai ministri) non può compiere, 2) mostrare che questa entità non è comunque una rivale del sovrano, 3) spiegare perché, pur così potente, l'opinione può nondimeno essere disprezzata, soffocata, addirittura pervertita. Chiave di questa argomentazione (piuttosto tortuosa), è in effetti un bersaglio concreto: gli avversari di Necker, come Calonne, i cattivi ministri che non sanno – o non vogliono – amministrare dinanzi e con l'opinione. L'intero testo o, piuttosto, l'allocuzione[12] di Necker è pronunciata avendo presente il punto di vista del re: l'autore parla qui in quanto consigliere del principe, la cui presenza si intuisce come uditore o interlocutore silenzioso. Ma questo principe non è più il sovrano saggio, onnisciente e dotato dell'Autorità, così come lo immaginava un Bossuet o un Massillon. È piuttosto qualcuno che sarebbe in grado di utilizzare l'opinione pubblica; perché questa "potenza" è uno strumento al servizio di altri più che di sé stessa: si può «ménager son assistance», la si può egualmente prendere come « instrument de caprice ou de tyrannie»; se essa si riveste dei simboli del potere, è comunque il principe che ne avrà il controllo: «si l'on venait à agiter son sceptre avec indifférence…». Essa ha la sua «corte», possiede le sue «ricompense», serve a (dirigere, ammorbidire gl'amministratori)…

La domanda che si pone l'oratore non è dunque "Che cos'è l'opinione pubblica?", ma "Come utilizzarla?". Bisogna saperla usare, per il bene, ma c'è anche chi sa servirsene per commettere il male. Di questa forza senza un vero soggetto (fonte o autore), Necker fornisce un'immagine essenzialmente pragmatica, poiché s'interessa, come ha osservato Marcel Gauchet, alla "governabilità" (Gauchet, «Necker»). Necker sottolinea anzitutto, per il re, l'uso che i cattivi ministri fanno dell'opinione: «ils emploient l'autorité du prince à le circonscrire lui-même dans un plus petit espace». Inoltre, mostrandoci ciò che egli vuol fare, ci fa comprendere, per mezzo di corollari, i diversi elementi di insufficienza e di debolezza della sovranità del re di Francia: questa non è, come l'opinione, «constamment en harmonie avec nos mœurs et avec notre esprit social», e, come si vedrà, è questo «esprit social», o «esprit de société», ad essere la grande risorsa francese. Essa non concede neppure le ricompense che sono «préférables aux grandeurs et à la fortune»: il credito d'opi-

Jacques Necker

nione è divenuto un valore più potente del tradizionale onore aristocratico. La sovranità, infine, non possiede abbastanza risorse da contrapporre all'arbitrario amministrativo: basti pensare alla critica rivolta agli intendenti da Necker stesso, e soprattutto presente nell'opera di Malesherbes[13].

Il potere sovrano non potrà dunque realizzare i suoi obiettivi o riparare i suoi mali senza l'appoggio della potenza proveniente dalla società, l'opinione pubblica: Necker si allontana così da tutto il discorso ufficiale della monarchia. Egli ha nei fatti assunto come modello per l'opinione gli attributi classici della sovranità: il sapere, la forza, il controllo, il prestigio dell'autorità[14]. Deve anche dichiarare in sua difesa, a costo di dinieghi abbastanza evidenti: «la seule puissance qui ne soit pas la rivale du trône (…). Que les princes ne prêtent jamais l'oreille à ceux qui (…). Qu'ils ne croient point…». Il re di Necker non è più il sovrano dell'Antico regime francese, ma non è neppure – lo si capisce – il "Re in Parlamento" dell'Inghilterra.

Che cos'è allora? Dovrebbe soprintendere al rapporto tra un buon governante e la nazione: ricordiamo che Necker è il primo ad aver introdotto nella lingua francese il termine politica di "responsabilità". L'idea di opinione pubblica a cui Necker crede (idea-forza più che concetto razionale) avrebbe per effetto la promozione di un gabinetto che governa in quanto ha la fiducia di tutto ciò che conta nella nazione. In sua assenza, «le trône des rois» (in Francia) potrebbe un giorno ritrovarsi «comme au milieu d'un désert». La «seule puissance» in grado di sostenere le riforme sta dunque nella figura di colui che saprebbe (saprà?) maneggiarla: il ministro Jacques Necker.

Questo testo del 1788 è doppiamente audace: per la flessione dell'autorità del principe di cui mostra, sebbene in maniera indiretta, i caratteri, per l'inflazione del nuovo potere, ausiliario o concorrente, dell'opinione, ch'egli mette in scena e di cui comprende che gli uomini politici sapranno sempre più sfruttare gl'effetti. Lo stesso Necker tenterà di farlo, ricevendone però una profonda delusione. Nel 1791, tracciando un bilancio del suo fallimento, confessa la sua sorpresa: «Enfin, je ne sais trop pourquoi, l'opinion publique n'est plus à mes yeux ce qu'elle était. Le respect que je lui ai religieusement rendu, ce respect s'est affaibli, quand je l'ai vue soumise aux artifices des méchants, quand je l'ai vue trembler devant les mêmes hommes qu'autrefois elle eût fait paraître à son tribunal pour les vouer à la honte, et les marquer du sceau de sa réprobation» (*De l'administration de M. Necker par lui-même*, 1791, cit. da Bredin, *Une singulière famille*, p. 282; v. inoltre Id., *Necker et l'opinion publique*).

La formula «esprit religieux» evoca bene l'ispirazione che ha mosso Necker a immaginare questa entità, potente, giusta e ragionevole che, tre anni prima, chiamava opinione pubblica. Non è lontano dal credere che si tratti di un fantasma; ma, applicando le sue stesse categorie definitorie, potrebbe comprendere che anche i "cattivi" sanno strumentalizzare l'opinione pubblica: è così pronto ad ammettere che la popolarità politica non è un elemento permanente, ma, come mostra l'Inghilterra, un indicatore provvisorio dei legami tra il governo e la società, un sondaggio in termini di legittimità, se così si può dire. Comunque, è significativo che, nello stesso scritto del 1791, Necker faccia della Ragione il suo nuovo idolo: «Quel temps! et

quel spectacle se présente partout à nos regards! Jamais on ne voit un mélange de tant d'idées factices et de tant de folies. […] Ô raison! céleste raison! image de l'esprit qui forme le monde…» (*ibidem*, p. 296).

Nelle sue riflessioni successive, Necker ritornerà all'idea dell'opinione come forza sociale indivisa e promotrice del progresso; gli oppone i regimi dispotici:

> Deux époques favorables pour l'usage de la force: l'une sous Richelieu, lorsque l'autorité de l'opinion publique n'était pas formée; l'autre, lorsque, par la fatigue de la Révolution, cette autorité était détruite.
> [*Manuscrits de M. Necker*, p. 58][15]

b — Turgot e Necker: politica della ragione e politica dell'opinione

In sintesi, l'idea che guida Necker un anno prima della Rivoluzione, idea che non esprime in maniera esplicita, è la seguente: "la società sa, ma la società non può agire". Ne deriva un "sapere" che, paradossalmente, si rivela al tempo stesso debole (in quanto manipolabile) e potente (in quanto temibile per il politico di professione). Da ciò discende il progetto di Necker: l'uomo politico che saprà capitalizzare il sapere presente nella società, ne avrà la sua riconoscenza, o, per usare le parole di Necker, un « tribut d'opinion »[16]. È vero quindi che Necker descrive un aspetto del governo moderno d'opinione (a tal punto che, oggi, anche l'economia e la guerra si fanno con l'opinione).

Necker appare più vicino a noi di Turgot, altro riformatore dell'epoca. Questi, infatti, non si preoccupa affatto dell'opinione pubblica; non nel senso che egli non vorrebbe rivolgersi ai governati — è l'esatto contrario —, ma nel senso che solo la razionalità deve animare e organizzare la vita politica. Da questo punto di vista, il *Mémoire sur les municipalités* è un capolavoro di architettura utopica, alla Nicolas Ledoux. Nella vena fisiocratica (benché se ne guardi), Turgot gioca la carta del sovrano di autorità, che può tutto se identificato con la sovranità della ragione[18]. In questo testo redatto nel 1775 (ma non rimesso al re)[19], l'autore afferma:

> La plus grande de toutes les puissances est une conscience pure et éclairée dans ceux à qui la Providence a remis l'autorité.[…] V. M. peut donc se regarder comme un législateur absolu et compter sur sa bonne nation pour l'exécution de ses ordres.
> [*Mémoire sur les municipalités*, p. 575][20]

Secondo un sistema piramidale di assemblee (municipalità, assemblee di cantone, assemblee provinciali, assemblea generale), basate sulla proprietà della terra (il reddito dà diritto a un voto proporzionale), i proprietari censiranno e ripartiranno l'imposta alla luce dell'evidenza razionale; si stenderà «un état de la France» (catasto) in modo che l'occhio del sovrano possa, in un baleno, arrivare sino ai più reconditi punti del territorio: «tellement que si l'on parlait devant Vous d'un village, Vous pourriez à l'instant, Sire, voir sa position, […] savoir quels sont les particuliers qui y ont du bien, quelle est la forme et quels sont les revenus de leurs métiers » (*Mémoire sur les municipalités*, p. 620). Non c'è affatto bisogno qui di consenso o di negoziazione (preoccupazioni queste di Necker), ma soltanto di un piano d'istruzione nazionale da realizzare in ogni parrocchia (è ciò che fece Guizot: legge del 1833 sull'istruzione primaria).

Niente negoziazioni in quanto non esistono "controforze" (nel significato fisiocratico), niente resistenze in quanto venendo meno il diritto dei privilegiati, esercite-

rà una coazione e una sorveglianza reciproche tra gli interessi individuali *naturali* e perciò veri. Librandosi al di sopra di questo edificio, l'autorità del sovrano sarà piena e intera: «Vous êtes forcé de statuer sur tout, et le plus souvent par des volontés particulières, tandis que Vous pourriez gouverner comme Dieu par des lois générales» (*Mémoire sur les municipalités*, p. 576).

Il sovrano, così comparato al Dio di Malebranche, è agli antipodi del principe di Necker: egli accede da solo (una volta realizzata la riforma) alla completa trasparenza del territorio, degli interessi e dell'unità del sistema sociale[21]. Non c'è bisogno di opinione pubblica, mormorio sovente confuso e capriccioso, bensì di una buona educazione degli spiriti[22].

Mentre Necker vede il pericolo di un re che siede su un trono «au milieu d'un désert » in mancanza dell'appoggio dell'opinione, Turgot se lo rappresenta circondato da un coro di spiriti razionali, e inoltre, in caso di mancanza di consenso, «toujours maître de faire des réformes d'autorité, après avoir établi leur utilité, dont, en général, chacun conviendrait» (*Mémoire sur les municipalités*, p. 619): il consenso finirà per apparire! Stupefacente faccia a faccia di due personaggi che devono rispondere a un modello di autorità stabilito dopo Luigi XIV e che giocano, l'uno la carta dell'*expertise* e dell'autorità tecnica, l'altro quella del *commerce des esprits* e del credito finanziario: sono infatti a queste due fonti che il pensiero di Necker trae alimento.

c – L'opinione, sovrana dei salotti

Se è bene non assegnare al pensiero di Necker un significato troppo contemporaneo, è altrettanto importante fare attenzione a ciò che definisce, nei suoi diversi scritti, «esprit de société» e «esprit d'imitation» –, come fa in particolare nell'Introduzione a *De l'administration des finances*. Secondo l'autore, l'«esprit de société»

> règne dans toute sa force au milieu d'une nation sensible, qui aime également à juger et à paraître […], chez une nation enfin, où, peut-être, un penchant général à l'imitation prévient la multiplicité des opinions et rend faibles toutes celles qui sont isolées.
> [*De l'administration des finances*, pp. LII-LIII]

È probabile che qui Necker utilizzi allo stesso tempo una sua esperienza (i salotti) e una pratica d'analisi che è quella dei filosofi scozzesi. L'imitazione come meccanismo sociale è un tema ben conosciuto all'epoca e occupa un posto fondamentale nella filosofia di Hume (teoria della "simpatia")[23]. Aggiungiamo che l'«esprit de société» è una caratteristica che Hume attribuisce esplicitamente ai Francesi: «Ils sont en grande partie les créateurs parfaits de cet art le plus utile et le plus agréable de tous, *l'art de vivre*, art de la société et de la conversation» («De la liberté civile», in D. Hume, *Essais moraux*, p. 136). E precisamente, per Hume, il problema è di sapere come sotto una monarchia assoluta, cioé una società non libera, abbia potuto formarsi e continui ancora una tale « floraison des arts et des sciences », problema connesso a quello che Necker affronta nel suo testo. In effetti, Necker, qualche rigo prima, spiega come Luigi XIV ha al contempo reso possibile la nascita dell'opinione pubblica (ha messo fine definitivamente agli strascichi della Fronda), ne ha impedito la sua espansione[24] e ha posto le condizioni per una ulteriore fioritura:

> Louis XIV, et les hommes célèbres qui firent l'ornement de son siècle, laissèrent après eux les traces

du beau. […] La nation avait appris ce qu'elle devait admirer […]. De telles dispositions devaient nécessairement préparer l'empire de l'opinion publique.
[*De l'administration des finances*, p. L]

Così, cio che Necker definisce «l'amour des égards et de la louange», tutte cose che sono per lui la vita stessa dell'opinione pubblica, il modo con cui essa sottopone a un giudizio i personaggi più in vista[25], risponde alla grande esperienza francese dei salotti, dominati dallo spirito aristocratico, come dimostra il libro di Benedetta Craveri (*L'âge de la conversation*, in part. cap. XIII: «L'esprit de société»). Questa esperienza della «conversation», che si trasmette (attraverso diverse figure) fino al 1789, è una fonte del pensiero di Necker. Lui stesso – spirito raffinato, capace di scrivere *Le bonheur des sots*, ma tutt'altro che a suo agio in pubblico – aveva sotto gli occhi un tipo preciso di sociabilità (a cominciare dal salotto della moglie) che lo ispira quando descrive ciò che chiama opinione pubblica: «Cependant, cette réunion d'opinions, cet esprit de société, cette communication continuelle entre les hommes, doivent donner du prix aux suffrages des autres, et faire aimer pardessus tout la considération, les égards, l'estime et la renommée» (*De l'administration des finances*, p. LII). Il salotto è il luogo nel quale i suffragi si incontrano, si confrontano e stabiliscono il premio da assegnare, i meriti da incoronare: la «réunion d'opinions» (pluralità) diviene, grazie a una «communication continuelle», una opinione comune, unificata. Marmontel, Grimm, Voltaire o Fontenelle ci insegnano dunque ciò che bisogna intendere per «opinion» in Necker. È Voltaire, come Hume, ad aver scritto che «l'esprit de société est le partage naturel des Français», è Mme de Staël che dirà che «l'esprit de conversation a sérieusement développé chez les Français l'esprit plus sérieux des négociations politiques»; ma è anche la stessa Mme Necker che mette a confronto il «gouvernement d'une conversation» con il governo di uno Stato[26].

Si comprende come l'opinione pubblica di Necker presupponga un gruppo abbastanza omogeneo, diversificato nei suoi giudizi, ma comunque sufficientemente unito per sentire un «penchant à l'imitation»; un gruppo capace d'imparzialità, di rendere giustizia al merito, facendo tacere momentaneamente i mille amor-proprio che percorrono l'assemblea: l'opinione pubblica neckeriana si colloca tra l'accademia letteraria di provincia e la gazzetta dei Paesi Bassi. Si capisce anche come la delusione dovette essere grande; lo Stato non può essere governato come una accademia.

Ripercorrendo l'analisi dei moralisti, tanto in termini d'amor proprio (i giansenisti) che in termini di simpatia sociale (gli Scozzesi), Necker descrive i «biens de pure imagination»:

> les richesses elles-mêmes sont converties par ceux qui les possèdent en biens de pure imagination: ces lambris dorés, des parures éclatantes, ce cortège de valets […], que feraient-ils au bonheur sans le prix qu'on attache à l'impression que pourront faire sur les autres ce luxe et cette vaine splendeur? […] Comment serait-on étonné d'un empire plus noble et plus raisonnable, de celui de l'opinion publique?
> [*De l'administration des finances*, pp. LIII-LIV][27]

d – L'opinione pubblica: «essere in credito»

Necker non fa che suggerirlo, quando parla delle «richesses» convertite dall'immaginazione: la sua esperienza di banchiere è la terza fonte del suo modo di vedere l'opinio-

ne. «Avoir du crédit auprès de quelqu'un», «être en crédit à la Cour», sono altrettante formule che segnalano un rapporto di fiducia indispensabile sia nelle operazioni finanziarie che nel supporto dato a qualcuno o a un potere sociale. Mme de Staël vi insisterà nelle *Considérations sur la Révolution française*, laddove individua gli elementi della carriera e le difficoltà incontrate dal padre. In particolare, la figlia scrive che

> peu de mois avant d'être nommé ministre [la première fois], M. Necker fit un voyage en Angleterre. […] Ce qu'il étudia particulièrement, c'est la grande influence de la publicité sur le crédit, et les moyens immenses que donne une assemblée représentative pour soutenir et pour renouveler les ressources financières de l'Etat. [*Considérations sur la Révolution française*, p. 87]

Un po' oltre Mme de Staël spiega che, in via generale, un governo arbitrario, «soit révolutionnaire soit despotique», non può capitalizzare una legittimità poiché, inevitabilmente, maltratta le fonti della ricchezza, i circuiti dello scambio economico. E, facendo quasi parlare suo padre, enuncia la seguente tesi:

> Le crédit est donc la véritable découverte moderne qui lie les gouvernements avec les peuples. C'est le besoin du crédit qui oblige les gouvernements à ménager l'opinion publique; et, de même que le commerce a civilisé les nations, le crédit, qui en est une conséquence, a rendu nécessaires des formes constitutionnelles quelconques, pour assumer la publicité et les finances et garantir les engagements contractés. [*ibidem*, p. 90]

Prosegue inoltre osservando che il nome di suo padre «inspirait une telle confiance que, très imprudemment même, les capitalistes de l'Europe ont compté sur lui comme sur un gouvernement, oubliant qu'il pouvait perdre sa place d'un instant à l'autre».

Non svilupperemo qui i numerosi passaggi nei quali Necker fa un parallelo tra il credito finanziario e l'appoggio dato a un governo; si comprende che, per lui, il ministro delle finanze «doit ménager avec le plus de soin l'opinion publique» (come si è già visto), perché, se così si può dire, questo personaggio parla dell'oro! Avere un ministro delle finanze che sia professionalmente un finanziere, significava a suo avviso cumulare la competenza dell'esperto, il merito individuale (lo stesso di Necker), il meccanismo dell'opinione legato alla funzione ministeriale. Così diventavano una sola cosa l'autorità (riferita allo Stato), il suffragio (secondo la pratica dei salotti) e l'*expertise* (il finanziere di Ginevra): l'opinione pubblica è davvero l'ombra costante dell'idea che Necker aveva dell'uomo politico in generale, e di un uomo in particolare che il re di Francia doveva chiamare, o mantenere, al potere.

Ciò significava tenere in scarsa considerazione i conflitti e le rivalità che un tale arrivo "clamoroso" non mancava di produrre, ma la visione non era destituita di fondamento se la confrontiamo con ciò che, molto più tardi, si definirà con l'espressione «grandir chaque jour dans l'opinion». Questo alone di aspettative, speranze e ammirazione mista a invidia, che è il destino dell'uomo politico democratico, Necker l'ha percepito con finezza e intensità. Sorprendente è che ciò che valeva per una società segnata dalla cultura aristocratica dei salotti consente comparazioni e trasposizioni rispetto alla società del suffragio universale – riguardando anche la carriera di un tale cavaliere d'industria, di un tale finanziere… I media hanno preso il posto

dei salotti: essi distribuiscono i "suffragi" (nel significato proprio del XVIII secolo e non in quello del voto).

3. *L'individuo, le masse e l'opinione: una prospettiva assente*

È storicamente assurdo chiedere ad un autore di condividere le nostre aspettative e i nostri punti di vista in una società che è differente, a meno che i contemporanei abbiano loro stessi evidenziato delle lacune in un determinato modo di pensare ad essi coevo. Noi possiamo notare quanto Necker sia poco sensibile alla diversità sociologica delle fonti dell'opinione e al ruolo che l'individuo vi può avere, sia come fonte che come bersaglio. Era troppo presto per porre un certo tipo di questioni, bisognava piuttosto attendere l'analisi della sociabilità democratica compiuta da Tocqueville (1835-1840), all'interno del laboratorio americano? Alcuni contemporanei di Necker sono andati tuttavia più avanti, che si tratti del compatriota Delolme o, in Francia, di Roederer, durante il Direttorio.

Delolme[28] intitola il capitolo XXI della sua opera: «Droit de résistance», il che indica con quale spirito studia le espressioni dell'opinione presso i governati, in Inghilterra. Non c'è traccia di sovversione nell'opera del prudente Ginevrino[29], bensì l'idea che è bene, per l'ordine sociale, che il cittadino si senta parte attiva di un dibattito che, non soltanto si svolge sotto i suoi occhi, ma con la sua diretta partecipazione; o, come elegantemente osserva l'autore, l'individuo acquista «une sorte d'*importance législative* bien plus efficace et bien plus utile que quelque droit formel qu'il pût avoir de voter». È essenziale per la vitalità dell'opinione pubblica che l'individuo percepisca se stesso in termini di azione e di reazione con la totalità del corpo sociale:

> Mais lorsque [les gouvernants] voient qu'il n'est aucune de leur action qui ne soit exposée au grand jour; que, par la vivacité avec laquelle tout se communique, la nation forme, pour ainsi dire, un tout *irritable*, dont aucune partie ne peut être touchée sans exciter un *frémissement* universel, ils sentent alors que la cause de chacun est la cause de tous; et qu'attaquer le dernier d'entre le peuple, c'est attaquer tout le peuple.
> [*Constitution de l'Angleterre*, p. 246]

Fare in modo che la totalità sociale sia "rappresentata" nell'immaginazione del governante e nel giudizio del governato, questo è il segreto della vita politica e della sociabilità inglesi: siamo lontani dal suffragio dei salotti (in una società nella quale tuttavia l'aristocrazia gode di un elevato prestigio). Benjamin Constant ne ricorda la lezione e cita questo testo in uno dei suoi interventi a favore della libertà di stampa (*De la liberté des brochures*, p. 1266). Necker, malgrado la sua anglofilia, non può amare questa irritabilità e questo «frémissement universel»; non è più opinione pubblica, è già plebaglia[30].

Se ci rivolgiamo adesso verso un altro tema affrontato da un contemporaneo, Roederer, che conosce molto bene le opere di Necker[31], è una teoria della genesi dell'opinione che troviamo[32]. La preoccupazione dell'autore è di rendere conto dei diversi strati sociali attraverso cui si fa strada una rivendicazione e un giudizio che, da un certo momento, si esprimerà come "maggioranza nazionale", la quale deve essere tenuta distinta dalla "maggioranza legale" che si pronuncia nelle urne. Si tratta di una teoria dei «faiseurs d'opinion» (giornalisti, poli-

tici, scrittori), che non possono avere un certo potere se non riescono ad entrare in sintonia con un «sentiment général» presente negli strati popolari: «le sentiment général et l'opinion publique sont les deux et les seules expressions de la majorité naturelle; mais il ne faut pas les confondre» (Roederer, *De la majorité nationale*, in Jaume, *Echec au libéralisme*, p. 99). La maggioranza legale fa la legge, ma «il importe aussi que l'autre soit toujours observée, écoutée, consultée». Non rimane dunque che analizzare il meccanismo genetico dell'opinione publica, ovvero come essa provenga, in ultima analisi, dal sentimento generale.

Attraverso un'analisi dettagliata (che non sarà qui riportata), Roederer mostra come il «premier cri» sale dallo strato più basso, e come, mediante "filtraggi" successivi (è questa l'immagine utilizzata), attraversando diversi ambienti sociali (cinque secondo l'autore), il sentimento si traduce grazie agli «hommes de talent» in articolo di giornale, in discorso d'assemblea, in espressione letteraria:

> L'homme de talent observe, médite, s'échauffe, et son opinion se forme. Il prend la plume; il exprime énergiquement le *sentiment général*, il propose ses vues pour l'amélioration des affaires. Son ouvrage paraît; il confirme, justifie, approfondit le *sentiment général* et il commence *l'opinion publique.* [*De la majorité nationale*, in Jaume, *Echec au libéralisme*, p. 103]

Se dunque esistono «produttori d'opinione», Roederer insiste sul fatto che costoro non fanno altro che «avviare» l'opinione pubblica: quest'ultima vive realmente nel seno dei vari ambienti sociali (distinti per condizioni di proprietà, mezzi di produzione e istruzione), e delle famiglie, laddove le donne, i bambini discutono appassionatamente dell'idea o della rivendicazione del giorno: «en tombant dans l'esprit des femmes et des jeunes citoyens, elle y [rencontre], en quelque sorte, un sol élastique, qui, sans cesse, la renvoie vers sa source et la tient en action» (*De la majorité nationale*, in Jaume, *Echec au libéralisme*, p. 104).

L'opinione pubblica propriamente detta si nutre dunque di questa reazione a catena tra il vertice della piramide sociale, che ne elabora le formulazioni più importanti, e la base dell'edificio, che la rielabora di continuo, in un processo di appropriazione individualizzata. Roederer, d'altronde, ha in seguito proposto a Bonaparte alcune tipologie d'inchiesta per professione, reddito sociale e luoghi di sociabilità al fine di seguire lo stato de «l'esprit public»: «l'esprit public n'est autre chose que l'opinion disposée à l'action», scrive in un testo del 1797. Si capisce che un politologo contemporaneo abbia visto in Roederer un precursore della teoria del «two step flow» (Blondiaux, *La fabrique de l'opinion,* pp. 54-56).

In effetti, la dialettica del sentimento generale e dell'opinione plasmata dalle élites può essere comparata con la situazione di un pubblico che ricerca l'eco e l'oggettivazione delle sue impressioni nella lettura (o nell'ascolto) dei media: *le sentiment d'existence d'une majorité* può allora essere generato e coltivato; si tratta di una questione capitale, che il pensiero di Necker non consente né di porre né di affrontare, anche dopo l'esperienza rivoluzionaria. In Roederer, l'uso dei club, la pratica giornalistica e una notevole attitudine teorica gli hanno consentito di percepire quanto questo aspetto diventasse importante per la coscienza moderna, per gli individui liberi ed eguali.

Si può dunque affermare che esiste un'idea neckeriana di opinione, di cui si può

misurare il significato e i limiti solo ricollegandola al contesto e ai modelli d'ispirazione. Assegnandole una coerenza più sistematica di quanto non faccia il suo autore, l'opinione pubblica si può definire come uno spirito comune, legato ad una storia nazionale e a determinati usi, e tale da esercitarsi sull'apparenza dimostrata dall'attore politico. Il punto d'intersezione tra lo spirito comune e l'apparenza individuale è ciò che Necker chiama «considération». Egli identifica spesso l'opinione con la considerazione, confermando così il fatto che a Necker interessano più gli effetti prodotti dall'opinione e dal suo uso, che le condizioni genetiche. La Rivoluzione dirà poi la sua sull'idea di "popolarità", fenomeno che al contempo registra e teme, come se, ai suoi occhi, solo un monarca potesse essere "popolare" in maniera legittima come dimostrano i consigli prodigati da Mirabeau a Luigi XVI nella sua corrispondenza con la Corte: diventare veramente un "re della Rivoluzione". Attraverso l'immagine dell'"eroe", personaggio oltre modo idolatrato dall'opinione, la Rivoluzione teme l'arrivo di un Cromwell; e alla fine arrivò Bonaparte.

Appendice

JACQUES NECKER

Nouveaux éclaircissements sur le Compte rendu au roi en 1781

(da *Œuvres de Necker*, éd. Auguste de Staël, 1821, t. II, pp. 599-602)

La situation présente des affaires, le mouvement général des esprits, la justice du monarque, promettent à la nation française un nouvel ordre de choses qui lui rendra son ancienne influence sur les grands intérêts de l'Etat. Le temps seul peut nous apprendre comment elle saura faire usage de cette influence, avec une indépendance et une intégrité soutenues; comment elle saura la conserver pure et sans taches, au milieu des ambitions et des vanités qu'elle aime à satisfaire, et au milieu des moyens de tout genre qui reposent entre les mains du gouvernement et qui lui donnent le pouvoir de captiver les esprits par tant d'intérêts divers. Le temps seul nous apprendra avec quelle sagesse, avec quelle tenue ces différentes forces se concilieront et demeureront en équilibre; mais une vérité bien certaine c'est que, dans toutes les circonstances (connues et inconnues) il importe à la nation française de prendre soin de l'opinion publique, d'entretenir son ascendant et de se souvenir de ses bienfaits; mais pour ménager son assistance, il faut bien se garder de faire jamais de l'opinion publique un instrument de caprice ou de tyrannie; car si l'on venait à agiter son sceptre avec indifférence, si l'on venait à décourager ceux qui la cultivent et ceux qui honorent sa cour, on risquerait de perdre, on risquerait d'affaiblir la seule puissance qui sera constamment en harmonie avec nos mœurs et avec notre esprit social; la seule puissance avec laquelle on introduit des récompenses préférables aux grandeurs et à la fortune; la seule avec laquelle on peut, au nom de la justice et de l'honneur, diriger les administrateurs et les assouplir, tôt ou tard, au joug de la raison, quand il leur arrive de vouloir s'en affranchir; la seule puissance enfin qui ne soit pas la rivale du trône, parce qu'elle seconde les intentions bienfaisantes du souverain, en faisant la garde pour lui autour de ceux qui cherchent à le surprendre.

C'est encore l'opinion publique qui, en jugeant la conduite des gouvernements, sait faire une juste répartition de ce qui revient aux conseils des ministres et de ce qui appartient aux dispositions naturelles et aux premiers sentiments du monarque; c'est elle qui, au milieu des règnes les plus agités, a pris l'empreinte des vertus des rois et l'a montrée partout à leurs sujets, afin qu'ils restassent fidèles à l'heureuse habitude de les aimer. Que les princes ne prêtent donc jamais l'oreille à ceux qui voudraient desservir auprès d'eux l'opinion publique, à ceux qui voudraient la dégrader pour se venger de son inimitié. Qu'ils ne les croient point lorsque, souvent, ils leur entendront dire que l'opinion publique fut toujours importune à l'autorité ; cette insinuation dangereuse n'a qu'une lueur de vérité. Les facultés humaines ne sauraient suffire à toutes les volontés que peut avoir un bon roi ; et ce n'est pas à son bonheur, ce n'est pas à sa gloire qu'un pouvoir sans bornes est nécessaire; ce sont ses ministres qui jouissent du superflu. Ce sont eux qui s'en servent pour en imposer à leurs propres censeurs et pour éloigner de la connaissance du monarque ce qu'il lui importerait de savoir. Ils emploient ainsi l'autorité du prince à le circonscrire lui-même dans un plus petit espace; car c'est être circonscrit, c'est être tenu dans une sorte d'esclavage que de ne pouvoir se saisir de la vérité, et d'être réduit à la recevoir sous la garantie d'un seul interprète. Que si l'on rendait encore suspect le bruit sourd mais constant de l'opinion publique, le trône des rois se trouverait comme au milieu d'un désert ; et ce n'est qu'à Dieu qu'il appartient de connaître seul, de lui-même, et des bords de l'immensité, nos besoins, nos vœux et nos pensées.

Cependant, s'il était vrai que les bornes mêmes de l'autorité souveraine aidassent les princes à connaître distinctement et à sentir personnellement l'action de leur puissance, l'enceinte que forme autour du trône l'opinion publique serait la moins gênante de toutes; et c'est en la ménageant cette opinion, c'est en la respectant, du moins dans les intérêts les plus délicats, que la France a présenté longtemps le spectacle particulier d'un gouvernement où la prudence de l'administration, et la généreuse confiance d'une nation, voilaient, pour le bonheur commun, les dernières limites de tous les droits.

Bibliografia

Badinter (E.), *Les « Remontrances » de Malesherbes, 1771-1775*, Paris, UGE, 1978;

Baker (K.M.), *Au tribunal de l'opinion*, Paris, Flammarion, 1993;

Blondiaux (L.), *La fabrique de l'opinion. Une histoire sociale des sondages*, Paris, Le Seuil, 1998;

Bredin (J.-D.), *Une singulière famille*, Paris, Fayard, 1999;

– *Necker et l'opinion publique*, in *Coppet, creuset de l'esprit libéral*, a cura di L. Jaume, Paris, Economica e Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2000;

Constant (B.), *De la liberté des brochures*, in *Œuvres*, Paris, Pléiade, éd. A. Roulin, 1957;

Craveri (B.), *L'âge de la conversation*, trad. E. Deschamps Pria, Paris, Gallimard, 2002;

Delolme (J.-L.), *Constitution de l'Angleterre*, Amsterdam, chez E. Van Harrevelt, 1771;

Flammermont (J.), Tourneux (M.), *Remontrances du Parlement de Paris au XVIIIème siècle*, Paris, Imprimerie nationale, 1888-1898, t. 2;

Fouillée (A.), *L'évolutionnisme des idées-forces*, Paris, F. Alcan, 1890;

Gauchet (M.), «Necker», in *Dictionnaire critique de la Révolution française*, a cura di F. Furet e M. Ozouf, Paris, Flammarion, 1988;

Grange (H.), *Les idées de Necker*, Paris, Klincksieck, 1974;

Hume (D.), «De la liberté civile», in *Essais moraux, politiques et littéraires*, Paris, Ed. Alive, 1999;

Jaume (L.), *Hobbes et l'Etat représentatif moderne*, Paris, PUF, 1986;

– *Le discours jacobin et la démocratie*, Paris, Fayard, 1989;
– *Echec au libéralisme. Les Jacobins et l'Etat*, Paris, Kimé, 1990;
– *L'individu effacé ou le paradoxe du libéralisme français*, Paris, Fayard, 1997;
– *La liberté et la loi. Les origines philosophiques du libéralisme*, Paris, Fayard, 2000;
Koselleck (R.), *Le règne de la critique*, Paris, Ed. de Minuit, 1979;
Machelon (J.-P.), *Les idées politiques de J.-L. Delolme*, Paris, Puf, 1969;
Manent (P.), *La cité de l'homme*, Paris, Fayard, 1994;
Necker (J.), *De l'administration des finances de la France*, s.l., 1784, t.1;
– *Manuscrits de M. Necker, publiés par sa fille*, Genève, J.-J. Paschoud, an XIII (1803);
– *Œuvres complètes*, pubblicate da Auguste de Staël, Paris, Treuttel et Würtz, 15 vol., 1820-1821;
– *Sur la législation et le commerce des grains*, Roubaix, EDIRES, 1986;
Rétat (P.), «Turgot réformateur», in *Le travail des Lumières*, a cura di C. Jacot Grapa et al., Paris, Champion, 2002;
Roederer (L.), *De la majorité nationale, de la manière dont elle se forme et des moyens auxquels on peut la reconnaître, ou Théorie de l'opinion publique*, in *Œuvres du comte Roederer*, publiées par son fils, Paris, Firmin-Didot, 1853-1859, t. VI;
Staël (G. de), *Considérations sur la Révolution française*, éd. J. Godechot, Paris, Tallandier, 1983;
Turgot (J.), *Mémoire sur les municipalités*, in *Œuvres de Turgot et documents le concernant*, a cura di G. Schelle, Paris, Alcan, 5 vol., 1913-1923.

[1] *De l'administration des finances de la France*, p. LV dell'Introduzione. Purtroppo, in almeno otto edizioni dello stesso anno, di cui non si conosce quella originale, la paginazione mostra delle varianti: noi possediamo due diversi esemplari.

[2] Si stima che in due settimane furono venduti 30.000 esemplari, e successivamente altri 10.000. Quanto al *De l'administration des finances de la France*, diffuso in tutta Europa, esso fu «le bestseller du XVIIIe siècle tout entier» (H. Grange, *Les idées de Necker*, p. 38).

[3] Essendo una modalità di governo da opporre al «despotisme», la fiducia «féconde et développe tous les moyens de force et de richesse» (*De l'administration des finances*, p. LXIV).

[4] In *Au tribunal de l'opinion*, Baker designa come «cour d'appel abstraite» (p. 262) l'istanza invocata e celebrata da Necker. Si veda di quest'opera la sezione intitolata «Entre liberté et despotisme» (p. 253 e ss.). Segnaliamo che anche Mme de Staël ha suggerito l'accostamento: «La publicité du *Compte rendu* avait pour but de suppléer en quelque manière aux débats de la Chambre des Communes d'Angleterre, en faisant connaître à tous le véritable état des finances» (*Considérations sur la Révolution française*, p. 92).

[5] Si diceva «La nation ne fait pas corps en France», per dire che essa riceveva la sua unità dalla persona del re. Su questo modello, rielaborato da Hobbes, della «persona rappresentativa», v. il nostro *Hobbes et l'Etat représentatif moderne*. Sull'uso fattone poi dal Governo dell'anno II, si veda inoltre il nostro *Le discours jacobin et la démocratie*, p. 350 e ss.

[6] Tra i rimproveri che il re rivolge ai Parlamenti del regno, c'è la pretesa che «les parlements coopèrent avec la puissance souveraine dans l'établissement des lois».

[7] Si tratta di espressioni da avvicinare a quella di Luigi XIV nelle sue *Mémoires et instructions pour le dauphin*: «Cet assujettissement qui met le souverain dans la nécessité de prendre la loi de ses peuples est la dernière calamité où puisse tomber un homme de notre rang» (ed. 1816, t. 2, p. 26). Affermando di «prendre la loi de ses peuples », Luigi XIV pensava essenzialmente all'Inghilterra, verso cui era molto critico: «C'est le défaut essentiel de cette monarchie que le prince n'y saurait faire de levées extraordinaires sans le parlement, ni tenir le parlement assemblé sans diminuer d'autant son autorité».

[8] Un capitolo di quest'opera (cap. IV del secondo tomo) è intitolato: «S'il est de l'intérêt des parlements de mettre des obstacles à l'établissement des administrations provinciales». Necker è favorevole, certo, ad una buona armonia, grazie al rendiconto delle sedute che sarà redatto nelle varie assemblee provinciali: «on n'y verrait point un rapport inspiré par l'autorité, mais un ouvrage où l'opinion générale de la province [...] serait nécessairement connue». Le "corti sovrane" non apprezzarono né la lezione né la proposta.

[9] Preamboli che Turgot considerava anche come un esercizio di stile, filosofico e politico, assolutamente capitale. Si vedano, per esempio, le celebri considerazioni sull'editto che abolisce le corporazioni, maestranze e giurande.

[10] In Fouillée, una idea-forza è al tempo stesso un fatto di «discernimento» intellettuale e una «preferenza » affettiva ed etica. L'idea-forza è dunque un invito ad agire, che racchiude una concezione della realtà. Essa mette insieme l'essere e il dover essere, secondo una combinazione che è presente in tutte le analisi neckeriane dell'opinione pubblica: A.

Fouillée, *L'évolutionnisme des idées-forces*, 1890.

[11] In appendice al presente saggio viene riprodotto questo testo sull'opinione pubblica (t. 2, pp. 599-602).

[12] Lo stile del sermone è evidente, in particolare nelle molteplici reiterazioni oratorie: «la seule puissance qui…» (ripetuto tre volte), « C'est encore l'opinion publique qui… C'est elle qui…». Necker pubblicherà anche un *Cours de morale religieuse*: si veda il Discours VII, «Devoirs des princes et des magistrats suprêmes».

[13] Si veda, in E. Badinter, *Les « Remontrances » de Malesherbes*, l'analisi di ciò che Malesherbes, nel 1775, chiama «administration clandestine» (p. 206) e «despotisme» (p. 202). «L'innocent - aggiunge - n'a point en sa faveur de recours à l'opinion publique, qui est un frein si puissant contre la tyrannie des subalternes » (p. 203).

[14] Nella seduta della Flagellazione, Luigi XV affermava: «C'est en ma personne seule que réside la puissance souveraine, dont le caractère propre est l'esprit de conseil, de justice et de raison». Sono proprio questi gli attributi che Necker imputa all'opinione pubblica.

[15] Queste riflessioni fanno parte di un paragrafo intitolato «La considération». Necker scrive a questo riguardo, denunciando crudamente la debolezza in cui era caduto il potere regio: «On connaît alors tout le prix de la considération, de cette distinction singulière, indépendante de la faveur du prince, et que l'opinion décerne à elle seule. On n'a jamais tant recherché la considération que sous les règnes de Louis XV et de Louis XVI; c'est que l'opinion était forte et les monarques faibles. La société avait un tribunal plus redouté que l'autorité du prince» (pp. 57-58).

[16] La formula meriterebbe una analisa specifica perchè il tributo è l'imposta, cioè secondo Montesquieu una contribuzione volontaria.

[17] Si legga il bel saggio di Pierre Rétat, «Turgot réformateur».

[18] Impieghiamo a bella posta l'espressione inventata da Guizot. Si veda il nostro lavoro, *L'individu effacé*, p. 167.

[19] Il *Mémoire* fu pubblicato nel 1809 da Dupont de Nemours, nelle *Œuvres* di Turgot. Noi citiamo dall'edizione seguente: *Œuvres de Turgot*, 1913-1923. Il testo è nel t. 4, pp. 574-621.

[20] Si ritrova in questa «conscience pure et éclairée» la «révolution du for intérieur», così ben analizzata da Koselleck come forza motrice della Rivoluzione (*Le règne de la critique*, in part. p. 130).

[21] Per il momento, dice Turgot attraverso il suo redattore, «il n'y a point d'esprit public, parce qu'il n'y a point d'intérêt commun visible et connu», occorre dunque creare «un esprit d'ordre et d'union» (*Mémoire sur les municipalités*, p. 578). Non si tratta, lo si noterà, dell'opinione pubblica.

[22] «Enfin, au bout de quelques années, V. M. aurait un peuple neuf, et le premier des peuples […]. Il serait commun d'être homme de bien» (*Mémoire sur les municipalités*, p. 621). Turgot, che alcuni celebrano per il suo «liberalismo», sta in qualche modo tra Nicolas Ledoux e Lepelletier de Saint-Fargeau (di cui Robespierre presentò alla Convenzione il piano totalitario d'educazione nazionale). «Un peuple neuf », programma di rigenerazione montagnardo e giacobino, è anche una formula di Lepelletier.

[23] Per ulteriori sviluppi, si veda, sul tema della simpatia, il confronto tra Hume, Locke e Adam Smith, nel nostro *La liberté et la loi* (chap. 5).

[24] «Ce grand monarque attirait tout à lui, il voulait être seul à répondre à toutes les espèces d'encouragement et de gloire», spingeva i grandi talenti ad «ambitionner […] d'être aperçus par ce prince» (*De l'administration des finances*, p. XLIV e p. L).

[25] In «un tribunal où tous les hommes qui attirent sur eux les regards sont obligés de comparaître» (*Ibidem*, p. XLIX).

[26] Queste tre citazioni si leggono in B. Craveri, *L'âge de la conversation*, rispettivamente p. 275, p. 304 e p. 382.

[27] Questa pagina può essere comparata a Pascal e ad Adam Smith: è l'immaginazione che assegna il prezzo alle cose (cf. P. Manent, *La cité de l'homme*, pp. 142-148).

[28] Citiamo dall'edizione originale (*Constitution de l'Angleterre*, 1771) che Delolme ha in seguito rivista e integrata.

[29] Si vedrà il notevole studio di J.-P. Machelon, *Les idées politiques de J.-L. Delolme*. Contrario all'ideale rousseauviano e repubblicano, Delolme scrive: «Il est contradictoire que le peuple agisse et qu'il soit réellement puissant» (*Constitution de l'Angleterre*, p. 247).

[30] Bisognerebbe commentare le pagine nelle quali Necker difende la necessità delle leggi frumentarie per i più poveri, e afferma che in Inghilterra, «le peuple est moins peuple» (*Sur la législation et le commerce des grains*, cap. 24, p. 63).

[31] Ne ha fatto diverse recensioni nel «Journal d'économie publique, de morale et de politique», da lui fondato.

[32] Col titolo: *De la majorité nationale, de la manière dont elle se forme et des moyens auxquels on peut la reconnaître, ou Théorie de l'opinion publique*. Questo testo è nelle *Œuvres du comte Roederer*, t. VI, pp. 376-382. Abbiamo pubblicato tale testo, assieme ad altri di Roederer, in appendice a *Echec au libéralisme*, e l'abbiamo commentato (cap. III: «Opinion publique et légitimité») nei termini di un protoliberalismo contrapposto al giacobinismo.

Cultivar la opinión, una metáfora de la España ilustrada

ESTEBAN CONDE NARANJO

> De la utilidad ó provecho comun el cosechero es el público, y el escritor se tiene como la mano del colono. Pero, ¿quién es el público? De cada cien personas podemos asentar que las noventa y cinco forman el público. Los lectores no se tienen ni aun como tres á ciento; quiero decir que de cada cien personas apénas tres leen para instruirse. Por esta cuenta el público seria una cosa muy diminuta; pero no lo es; pues en esos tres lectores de cada ciento, se incluyen los que forman opinion por sí, y la hacen formar á los que no leen; y por tanto hacen subir la publicidad al número de noventa y cinco... En este público se hallan todas las profesiones, todos los intereses, todas las miras y todas las necesidades del progreso. Semejante colección hace prontamente nacer una proposicion en el espectador.
> [*Reflexiones sobre la utilidad*, pp. 322-323]

Entre las numerosas metáforas ilustradas, la empleada aquí por un anónimo articulista describe la peculiar relación entre opinión y público en la España dieciochesca. En torno a 1785, el minoritario escritor es colono de una tierra de letras de molde y papel circulante, cuyo propietario último no es otro que la propia Monarquía, si atendemos al cúmulo de instrumentos y reglas destinados a supervisar el uso de la imprenta. El desarrollo de una censura previa encomendada a diversos órganos del poder civil emplaza al autor en un punto intermedio, capaz de definir unas nuevas coordenadas equidistantes, las de Estado y sociedad, y articular entre ambas la "restricción", la evitación de "los excesos", la adopción de "el debido tono"[1] en el cultivo literario.
Retomemos la imagen de una dinámica descendente, unidireccional, de formación de opinión, tal y como aparecía manifestada en 1727:

> todo se consigue con las audiencias, escuchando al mas humilde como á el mas grande... debe el Rey, a imitación del Emperador Teodosio ser amparo de la verdad, destierro del embuste, y premio de los dignos "mas debe también difundir ideas" por boca de los inteligentes, y sus ecos son de los mas notables, y se imprimen en las comarcas, ya cercanas, o ya remotas[2].
> [Marqués de San Felipe, *El arte de Reynar*]

Esta definición sería rescatada por los ilustrados de fin de siglo, inmersos ya en un proyecto panóptico e interventor, dis-

puesto a verlo (leerlo) todo y a valerse de un ejército de plumas, de arrendatarios de la palabra, para moldear formas de pensar y de seguir hablando y escribiendo.

En esos años, "público" designa a "el comun del pueblo" y al mismo tiempo adjetiva "la potestad, jurisdiccion y autoridad para hacer alguna cosa, como contrapuesto á privado"; consecuentemente, el hecho de "publicar un libro" significa «darle a la *imprenta* para el público, y que *todos* le puedan leer» (*Diccionario*, 1791), en virtud precisamente de una gracia, de una "licencia" otorgada por la autoridad suprema del Monarca.

Reparemos con atención en esos términos entrecomillados, pues definen una primera estrategia que se resistirá a desaparecer y que censaba y censuraba, reclutaba y autorizaba nombres (esto es, "autores"), producía y silenciaba el discurso, a menudo desde posiciones rigoristas o puristas de «mochila al hombro»[3]: podía prohibirse la publicación que no fuera nociva pero tampoco necesaria, «no siguiendose ningun perjuicio al publico, de que salga, ó no»[4]. Evidentemente, este restrictivo criterio obedecía a una concepción inflexible de la labor educadora de la Monarquía; mas muchos eran también los argumentos que, desde dentro, desde los mismos aparatos de poder, trataban de ensanchar filtros tan tupidos.

De todos modos, una lectura apresurada de ciertos mensajes ilustrados podría llevarnos a subrayar sin más tal relajación, acaso con interés anticipacionista. Aunque, partiendo de Kant, pueda Habermas aventurar que «el pensar por sí mismo parece coincidir con el pensar en voz alta, exactamente igual que el uso de la razón equivale a su uso público» (Habermas, *Historia*, p. 138), haríamos bien en seguir leyendo a ambos, antes de datar una precoz libertad de expresión infructuosamente contenida. Al margen de la fortísima autocensura que cabría atribuir al temor[5], en una España todavía humeante con las quemas de libros, aún sujeta a penas infamantes, es fundamental el control, mucho más sutil y tentador, que ejerce la incesante institucionalización cultural de estas décadas, impensable, a su vez, sin la imprenta y los mecanismos que la privilegian. El capital simbólico (v. Bourdieu, *Las reglas*) distribuido por nuevos cuerpos y sociedades, y expresado en licencias y premios, establece necesariamente límites y reglas, los ejes de un *habitus* progresivamente consolidado. A ellas parece referirse Jovellanos, en el ámbito reservado de la correspondencia:

> éste en suma es mi sistema, aunque confieso que le hubiera acercado mucho más al buen término si hablase a mi nombre. Pero escribía a nombre de un cuerpo que entonces no hubiera adoptado mis ideas, que ahora no las aprobará sin dificultad, y cuya aprobación sin embargo es importante, no sólo para darles un peso de autoridad, sino porque sólo así podrán esperar la luz pública y alguna aceptación.
> [Carta al Cónsul inglés Hardings, mayo 1794, recogido en Maravall, *Notas*, p. 424]

El célebre Jovellanos pertenece, en definitiva, a aquel selecto cuerpo de agricultores de las letras, vanguardia del "primer público de expertos" que Habermas detecta entre antiguo y nuevo régimen:

> allí donde el público se institucionaliza como grupo fijo de interlocutores, éste no se equipara con el público, sino que, en todo caso, reclama ser reconocido como su portavoz, incluso como su educador, quiere actuar en su nombre, representarlo: tal es la nueva forma de la representación burguesa. El público de la primera genera-

> ción se sabe, allí donde se constituye, como círculo especificable de personas, dentro de un público mayor.
> [Habermas, *Historia*, p. 75]

Sin embargo, no conviene apresurarse: las élites no constituyen todavía sino piezas de un mecanismo regio, de un proyecto cuidadosamente orquestado. A ello parece referirse Kant en sus celebradísimas páginas sobre la ilustración[6], cuya complejidad reside probablemente en la imposibilidad de hallar equivalencias en términos actuales. Distingue el prusiano, como es sabido, entre uso privado y público de la razón, siendo aquél el que al individuo le es consentido en el ejercicio de una carga o función pública, y éste el que puede ejercitar como experto en una materia, *als Gelehrter*. La adjetivación aparece, en efecto, invertida. Pero además Kant describe prácticas sometidas a importantísimas limitaciones; si el uso privado queda reducido en la mayor parte de las ocasiones al sometimiento al interés común, a un mecanicismo que exige pasividad, el uso público irá dirigido a un destinatario genérico del que el hablante se distingue en su cualidad de experto, condición otorgada por dispositivos, mecanismos también, de legitimación discursiva: el *sapere aude* puede no ser sino un imperativo desde luego antirrevolucionario, y en todo caso mediatizado y restringido[7].

En la medida en que tales restricciones existen en altísimo grado, en que la enunciación pública del pensamiento depende de múltiples condicionantes, el ilustrado español parece de hecho no disponer siquiera del uso público de su razón, en términos kantianos, inserto como está en esa maquinaria que es la policía de la imprenta. O acaso será ésta misma la que calibradamente permitirá a sus engranajes, habitualmente destinados a la redundante expresión de la obediencia, la manifestación ocasional de la duda, una alternativa siempre matizada por prólogos, notas o importantes modificaciones textuales impuestos por los censores, así como por la omnipresente llamada al respeto a los dogmas de fe, a las regalías y a las buenas costumbres. Estas insistentes matizaciones se demuestran, en cualquier caso, muy distantes de la amplitud con que la dualidad indicada por Kant quedaba amparada por Federico el Grande: «¡Razonad *cuanto queráis y sobre lo qué queráis*, pero obedeced!»[8].

En todo caso, precisamente bajo la incisiva mirada de jueces moldeadores del pensamiento, la España de entonces venía experimentando cambios esenciales: frente a una tradicional concepción de la opinión, que ante todo «se relaciona con el pundonor, y significa la buena o mala fama, la reputación o estimación en el concepto de las gentes, que un individuo tiene» (Glendinning, *Cambios*, pp. 159-160), prolifera a finales de siglo una opinión referida a "cosas" y no a personas, giro fundamental que permite la reflexión abstracta, reformista pero moderada, y que es convenientemente articulada a través de censuras y prohibiciones[9]. Mas se trata todavía de un concepto equívoco: para llegar a ser "opinión pública" habrá de desplazarse no sólo desde los individuos a las ideas, sino también desde el «dictámen, sentir ó juicio que se forma de alguna cosa, habiendo razon para lo contrario» (*Diccionario*, 1791)[10], al «concepto que se forma de *alguna cosa*»[11] que «se tiene corrientemente por cierta y verdadera, por asegurarlo casi todos»[12].

El control tendencialmente exhaustivo del discurso impreso permitía, precisamente, asegurar públicamente (es decir,

Carlo III e i coloni della Serra Morena

para todos y en virtud de autoridad) lo cierto, construir, en definitiva, esa opinión pública carente de definición académica[13], mientras que al debate también público pero de verdad suspendida quedaban destinados ciertos ámbitos y materias. Precisamente se preguntaba un "crítico" en 1793:

> ¿Por qué en una conversacion ó tertulia entre amigos, en que se ventilan asuntos de literatura, qualquiera confiesa sin rubor que se ha equivocado, que yerra: y en los papeles públicos los mas sostienen sus opiniones con ardor, con teson, con amargura, y tal vez con ofensas de su contrario?...Una opinion, mientras no se habia defendido públicamente no era mas que una opinion; esto es, un modo de pensar que podia ser falso, y que no tenia relacion alguna con el que la miraba como tal: despues de defendida, sino es hija legitima del defensor es por lo menos adoptada, y la nota pública que se le ponga cae derechamente sobre el adoptante.
> [*Carta critica*, pp. 168-169]

Si bien es la posibilidad del enfrentamiento de "opiniones" la que acaso permita concebir una modernidad hoy reconocible, no parece tratarse de una conquista, subversiva e incontrolada; antes bien, es estrategia calculada en el seno del poder[14], en parte contaminada por la intensa recomendación otorgada por la imprenta al discurso autorizado. La prensa periódica, naturalmente adaptada al diálogo y la fugacidad, había de dar cabida, efectivamente, a una escritura provisional, "sin que para tomar este trabajo necesiteis estar asegurados del acierto...el tiempo y la meditacion irán perfeccionando vuestras obras, y sobre todo la discusión irá aclarando los medios de que la verdad llegue á conocerse" (*Discurso sobre el estudio de la Jurisprudencia*, p. 35).

Quien así exhortaba desde el *Memorial literario* no se dirigía, sin embargo, a cualquier plumífero arrogante, sino a cuerpos e individuos específicamente dedicados a una jurisprudencia que, en esas mismas líneas, aparecía revestida de nobles – y novedosas – características. Es éste el primer nivel de rarificación del discurso, limitado a determinados hablantes y condiciones:

> se baten las ideas hasta tomar aquella forma que á la verdad es conveniente...precediendo una constante meditacion, y una crítica severa antes de emprender el publicarlos. Sobre todo, que en los discursos brillen los nobles caracteres del propio desinteres, del amor al bien de los hombres, del zelo finalmente por la mejora de su estado, únicas sendas que conducen al templo de la verdad y de la gloria.
> [*Discurso sobre el estudio de la Jurisprudenci*a, p. 38]

Mas también reaparece necesariamente, tratándose de opiniones – en plural – sobre la legislación, un constante temor, origen de severas censuras por parte de

quienes «creen que se falta al respeto de la pública autoridad en desear la reforma de las leyes, como si mientras esta no se logra se tratase de no hacer respetable su observancia». Quien defiende la emisión de "juicios" sobre las leyes lo hace teniendo en cuenta una doble utilidad y una definitiva salvedad, segundo filtro del uso público de la razón:

> van á dexar expeditos los caminos para que ellas se reciban: acaso van á suministrar el pensamiento de que sean promulgadas. Por fortuna se desconoce entre nosotros la ley de Creta, que impedia el hablar mal de las leyes de aquel pueblo. Por el contrario, el espíritu de las leyes de Partida; la costumbre de algunos honrados Españoles muy bien recibida de parte del Gobierno; todo autoriza entre nosotros unos designios tan benéficos. Mas si encerraran nuestros códigos una regla semejante, yo no le daria otro sentido que el que Sócrates hallaba en la de Creta. Ella (dice el sabio anciano) solo tiene por objeto el mantener la observancia de las leyes, prohibiendo la detraccion, quando se dirige al desprecio de la patria ó de las personas que la rigen.
> [*Discurso sobre el estudio de la Jurisprudencia*, pp. 36-37]

Parece difícil concebir la escritura fuera de esa amplísima maquinaria que abarca desde la censura previa hasta la crítica literaria, pasando invariablemente por colectivos que parecen servir indistintamente a una y otra labor, casi confundidas. En 1785, Juan Antonio Carrasco disertaba en la Academia de jurisprudencia teórico-práctica (o del Espíritu Santo) acerca de la necesidad de una mesa o tribunal censorio de gran ambición, que entrase a valorar también la utilidad de las obras. En esa misma dirección se venían extendiendo las censuras encomendadas por el Consejo de Castilla, el Juez de Imprentas o las Secretarías, sedes habituales de una policía del libro que no se limitaba a negar permisos o a recoger impresos, sino que sugería y perfeccionaba medios y mensajes. Mas no sólo faltaba todavía un órgano colegiado que agrupase a los revisores, vieja propuesta siempre retomada y siempre abandonada; Carrasco iba aún más lejos en su propuesta, considerando que la mesa ideal debería «aun emplearse, en hacer y producir al público el crítico juicio, que formasen de las obras que en todas facultades se hubiesen dado á luz por nuestros Regnicolas desde el establecimiento de la Imprenta» («Memorial literario», IV, enero 1785). ¿No es ésta acaso la empresa que asumió finalmente una historia literaria patriótica y selectiva, impulsada desde los papeles y los libros autorizados? ¿No se tendía con ella a descartar y ensalzar escritos, a imponer en definitiva una visión común autocomplaciente y sesgada que permitiera incluso la previsión del discurso futuro?

Poca duda cabía entonces sobre la cualidad intrínsecamente moldeable del público, sobre su naturaleza precisamente gestada en esa acción de aculturación, impuesta desde arriba a un vulgo amorfo por iletrado. Otras acepciones resultaban, en consecuencia, inaceptables:

> se habla de la opinion pública como de un tribunal poderoso, cuyos decretos son irrefragables: que juzga por el gran principio de la utilidad duradera; y que él solo basta para inutilizar quantas leyes le chocan. Esto ultimo se prueba con un exemplo de Francia [...] En España tenemos muchos recientes exemplares, de que la opinion pública cede y varía con las disposiciones del Ministerio [...] Por ultimo si como dice [...] lo que da mas poder al tribunal de la opinion pública es la ilustracion acerca de sus verdaderos intereses [...] las Sociedades Económicas, la freqüencia de libros que tratan de la necesidad de la industria en qualquier Reyno, y de los medios de

> fomentarla, y sobre todo los discursos de industria y educacion popular con sus apendices, que con tanto acierto envió la Superioridad hasta á los pueblos mas pequeños, han difundido por toda España abundantes luces sobre sus verdaderos intereses en esta parte[15].
> [*Comercio*, pp. 178-179, 183-184]

Cuando de reformas se trataba, por encima de *las* opiniones primaba *la* Opinión, en una dinámica colectiva y sincronizada que debía involucrar a todo patriota en el abono y labrado del correspondiente campo de cultivo. Metáfora y realidad podían curiosamente coincidir en uno de los más importantes proyectos ilustrados:

> La ley agraria debe ser preparada por establecimientos agrarios conducentes á un efecto feliz. Conviene que estos la hagan necesaria, que descubran fisicamente á los ojos de todos su necesidad é importancia, su interes y utilidad: que la apetezca el público, y que clamen por ella los labradores y los mismos que gobiernan [...] en este sentido considero yo la preparacion de la ley agraria tan esencial como la misma ley, en tanto que me atrevo á llamarla *alma y vida* de la ley.
> [*Disertación patriotica*, pp. 342-343, 345]

Las opiniones sólo podrían filtrarse por los angostos resquicios abiertos entre engranajes, manifestarse en forma de chirridos de esas mismas piezas, no siempre tolerados[16]: de hecho, en el ejército de plumas reclutado por el Monarca, en aquel primer nivel de "público" artificialmente promovido, veían algunos el peligro, en parte por temor a su propia exclusión, en parte por detectar en él la irrupción de un discurso desatado y contraproducente, pese a que en ocasiones fuera por buenas y patrióticas razones.

En julio de 1794 el monje Fernando Cevallos, marginado o visionario, alertaba en este sentido al ministro Godoy:

> Tales principios [...] van sostenidos por unos Teologos que con nombre de Jansenistas son rebeldes a los oraculos de la Yglesia, y por una turbe de Abogados, verdaderos Sansculotes, que presumen medir los poderes a los Reyes, embidiar á los ricos sus bienes, roer los Privilegios de los nobles, despreciar la profesion Eclesiastica, y ultrajar la Militar. El remedio fundamental de estos males está en reformar los estudios, poniendo las Universidades al cuidado de los santos Obispos, y disipando una plaga de Academias recientes, ó de Sociedades patrióticas, donde la educación popular se reduce á unos entretenimientos inutiles, y á formar genios propios para un govierno popular ó anarquico.
> [AHN, *Estado*, 3014]

Interesa desde luego leer a quienes, al parecer con tanta imprudencia, debatían en las Academias, dotadas ellas mismas de sus propios "censores" y criterios relativamente afines a los empleados por los aparatos centrales de policía.

Por sucesivas instancias de enjuiciamiento textual pasó la "disertacion" escrita por Juan Pérez Villamil "sobre la multitud de abogados", en respuesta a un problema propuesto por la Real Academia de derecho patrio y público, o del Carmen[17]. Deseando imprimirla, acudió Villamil al Consejo de Castilla, quien decidió, en noviembre de 1782, que el texto fuera revisado por los propios académicos. En apenas un mes, los "censores de disertaciones" extendieron su informe, digno exponente de los mecanismos de auto-censura aplicados por quienes, en definitiva, empleaban gran parte de su tiempo en abrir interrogantes jurídicos:

> sencillamente se propone el discurrir sobre este argumento, no como un Moderador que intenta arreglar las Leyes... si no como un Profesór que con ingenuidad dice sus sentimientos a un cuerpo de que és Yndividuo... algunos de los pensamientos con que autoriza los medios de corregir

el mal que supone como efecto de la libre multitud de Abogados, aunque en las actuales circunstancias no seria facil ponerlos en planta, sin embargo no dañaria el comunicarlos al publico. Alguno con mas tiempo y sin la precision de ceñir sus reflexiones á los limites de un discurso Academico, podra adelantar éstas ydeas hasta hacerlas enteramente utiles al Gobierno.

Esencialmente el parecer de los revisores quedaba reducido a esa "ingenuidad" pretendidamente inocua, limitada al vertiginoso tiempo académico, mas abierta acaso a un público que no podría ser acusado de querer «hacer Trono de su Bufete». De todos modos, el disertar en coordenadas tan declaradamente estrechas, «sin profanar los respetables fueros de la potestad suprema», debía permitir, como en este caso, el ejercicio de «las reglas que dicta la razon ayudada de la critica», evitando «la vana obstentacion que se suele afectar en semejantes discursos» o las «ydeas vagas, informes, y opuestas entre si, que como hijas del capricho solo sirven de ofuscar el entendimiento llenandole de mas confusion, en vez de ylustrarle».

No resultaban idóneos esos ámbitos de práctica jurídica para exaltar, al margen de una rutina más o menos desbordada, la utilidad de la confrontación pública. Era, en cambio, notable el crecimiento de ciertas polémicas que parecían ser asumidas en su función expresiva de lo que luego sólo sería literatura. Cuando ésta quedase reducida a sus dimensiones decimonónicas pasaría a designar los juegos autónomos, las letras luminosas no ya por su capacidad para ilustrar sino por el brillo que encerrasen, ajeno a estrictos criterios pedagógicos[18]. Así, con excepcional indulgencia Nicolás Fernández de Moratín aprobaba, a lo largo de 1779, un diálogo colectivo e impreso en torno a gatos y ratones; a falta de más datos acerca de la verdadera trascendencia de esos textos[19], subrayemos que el coloquio que constituían, explícitamente imitador de «algunos célebres escritores que ostentaron su erudición en asuntos humildes, esteriles, y en paradoxas de dificil prueva», pareció al ilustre censor «una diversión inocente», pasatiempo de «particular merito y gracia con artificio retorico»[20].

Consulta del Consiglio di Castiglia

No es descartable que semejantes muestras de tolerancia, expresadas en un universo discursivo todavía indiferenciado, al menos en su sometimiento global a la censura previa, pudieran quebrantar la coherencia, corroer la solidez de ese mecanismo único otorgador de licencias. El parecer del «juez artístico», con «algo de *amateur*», podía no ser más «que el juicio de un hombre privado entre todas las demás personas privadas (que no habrán

de admitir, en última instancia, que el juicio de nadie se les imponga como obligatorio)» (Habermas, *Historia*, pp. 78-79).

La infección acaso se propagase lenta y sigilosamente desde esos juicios aparentemente "profanos", contagiando en primer lugar a quienes decidían «consagrarse enteramente á la critica»[21]. Es innegable que de la elección de los escritores, de la vigilancia sobre sus dictámenes impresos, dependía absolutamente que cundiese la acertada "opinión pública", fruto del dictado, o, por el contrario, la enfermedad de la pluma enloquecida, la "manía de escribir".

Lo que diferenciaba a esos críticos de los censores de la Monarquía, sigiloso y primer grupo de revisores al que osadamente remedaban, era precisamente la difusión a la que se verían expuestos sus aciertos o errores; de ahí el doble filo que, como tantas otras permisiones, presentaba ésta:

> [la crítica] es sin duda la cosa mas necesaria en la republica de las letras; hace el mismo oficio en ella que la politica en un pueblo: sin el justo freno que impone la buena critica, el mal gusto se propaga, los defectos pasan por bellezas, la ignorancia y el error triunfan impunemente: el tribunal de la critica hace justicia al merito desconocido ú oprimido por la intriga, reprime el furor insolente del pedantismo, y castiga los excesos de la ignorancia y del mal gusto...Un buen critico que dedica sus tareas á mantener ilesos los buenos principios, és acreedor al mayor aprecio y a la proteccion del Govierno contra las persecuciones de los escritores.

Quien así se expresaba no era otro de esos vehementes periodistas, sino el Conde de Isla, Juez de Imprentas, que en 1803 era designado por el ministro Pedro Cevallos para la revisión de un par de periódicos; de ahí que prosiguiera su informe con prudentes reflexiones:

> para exercer debidamente el arduo empleo de Juez de este severo tribunal, se necesitan unos conocimientos tan extensos, un gusto tan delicado, un juicio tan solido, y una imparcialidad tan absoluta, que no ha habido, ni hay cosa mas rara en el republica literaria que un buen critico. Para cada mal escritor que nos fastidia, suele haver un millar de criticastros que corrompen el gusto del publico con sus censuras desatinadas...un mal critico, que con sus decisiones erroneas, dictadas por la ignorancia, por la envidia, ó por la malignidad, acobarda al hombre de merito, aumenta la osada presuncion del ignorante, y trastorna la opinion publica sobre las bellezas o defectos de una obra, es como un envenenador publico, que deve ser reprimido con la mayor severidad por la autoridad suprema[22].

No parecerían, desde luego, acreedoras de protección las tentadoras invectivas personales en las que se embarcaron dos médicos a través de ataques y contraataques impresos, «confundiendolo, y revolviendolo todo, alterando los pasages, reproduciendo las replicas a que se habia ya respondido solidamente, y añadiendo ciertos dichitos, cuentecitos, y coplitas con el fin de hacer ridiculos a los adversarios». Era éste un «nuevo modo de criticar» que de no ser prohibido haría «interminables las disputas, y se perderia lastimosamente el tiempo en cosas inutiles, y aun perjudiciales»; incluso el Monarca hubo de intervenir para devolver a los doctores a sus oportunos lugares en la maquinaria:

> conviene no se escriba mas sobre esta materia que solo sirve de desazones y desavenencias entre unos Yndividuos que *deben unicamente dedicarse al estudio y cumplimiento de su Profesion*.
> [AHN, *Consejos*, 5565-13 (1802) y *Estado*, 3241-24.]

Al silencio serían condenados igualmente unos *Avisos politicos historicos y canonico-legales* que Cesareo de Nava Palacio había traducido y presentado al Consejo en 1793;

de nuevo el defecto hallado por los censores, aquí el cabildo de canónigos de San Isidro, era «un estilo demasiado fuerte, con expresiones mui acres y algunas voces injuriosas al estado eclesiastico secular, y regular», pese a que la obra, confesaban, era «de una erudicion exquisita, y nada vulgar». La licencia fue finalmente denegada para evitar «eternas disputas, que necesariamente habian de turbar la tranquilidad de nuestro Reyno» (AHN, *Consejos*, 5559-56).

No sería admitida sin más la disputa en aquellos asuntos necesitados de rotundas afirmaciones; se mostraba equívoca la propia licencia, ese sello real que en ocasiones podía venir a amparar dudas, a autentificar paradójicamente opciones contrapuestas, y que el importante Cabarrús se dedicaba a invocar en 1789:

> esta Obra que solo seria inutil, y ridicula, donde la libertad de la imprenta deja las obras á la suerte que las prepara la opinion publica, por el Juizio que haze de su merito, me parece perjudicial donde las Leyes preocupan en algun modo esta opinion por la especie de aprobacion que supone el permiso de imprimirlas y publicarlas... no se debe consentir que se aumente aun la confusion que reina en este punto que combiene tanto aclarar, y ilustrar[23].

La "variedad de opiniones" que, en materia de intereses mercantiles, tanto preocupaba al director del Banco Nacional, sólo podía ser contrarrestada a través de la clara escritura; la pertinencia de una vaga y autónoma opinión pública, preexistente a esa labor, debía ser rechazada, ante todo, por la misma existencia de la censura y sus consecuencias sancionadoras. Mas se atisbaba su presencia, ligada a una supuesta libertad de imprenta, arraigada quién sabe dónde y con qué efectos, pero que podía ya aparecerse como el alivio al excesivo desgaste que implicaba la concesión del licencias. La moderna curiosidad, el instinto viajero resultarían, en este sentido, moderados por una prudente filosofía atenta a las "circunstancias"; tan propios del espíritu del siglo eran aquéllos como ésta, y del encuentro brotaban comparaciones que buscaban distanciar. En 1797 exponía Fulgencio Palet al Secretario de Estado su amplia trayectoria exploradora, en absoluto trivial para el déspota ilustrado, para, en todo caso, subrayar finalmente la idiosincrasia española:

> En Alemania, Prusia y Dinamarca y otros Reynos donde se proteje a los hombres de bien y a los verdaderos sabios no obstante la livertad que hay de leer toda especie de libros, de pensar y aun de hablar no hemos visto en ellas ni hay hasta ahora motibo para temer semejantes reboluciones que en otros Payses han acarreado tantos daños y calamidades... No se intenta inferir de lo dho que combenga en qualquiera Monarquia conceder en este punto semejante livertad; segun sea su constitucion, y segun sean las circunstancias en que se halla se le han de señalar limites.

Su recomendación "para España" era el apoyo oficial, cauteloso e inicialmente secreto, de los escritores (AHN, *Estado* 3245 (I)-2). Admitiendo la existencia de ciertas opiniones más o menos difusas, a éstos había de quedar encomendada la importante labor de "desengañar" al vulgo, convenciéndole de «sus verdaderos intereses». A ello servían precisamente las modificaciones textuales impuestas por la censura y tantos otros trucos literarios:

> Por estas razones, y por los inconvenientes que pueda tener el dexar correr en la traduccion castellana una opinion que favorece la *vulgar* de que la Ynglaterra tiene la soberania de los mares; *opinion que no ha dexado de tener acogida en el publico*, me parece, que V.A. podria mandar que el traductor pusiera una nota en los referidos caps [...][24]. [AHN, *Consejos*, 5558-75]

Semejante había sido la reflexión provocada dos décadas antes por la importación de las *Memorias de Pombal*. Los hechos que en ellas aparecían más o menos desfigurados eran, sin embargo, «tan publicos, tan recientes y tan proximos á nosotros» que, a ojos de Jovellanos, no cabía temer que afectasen el juicio de los coetáneos o de la posteridad: estaban, decía el ilustre censor, «confirmados por la opinion publica». El Consejo de Castilla, en cambio, rehusó tanto optimismo y, aunque permitiera la entrada del texto foráneo, optó por añadir al inicio de la obra una nota que advirtiese a los «lectores incautos», induciéndoles a «despreciar» tales falsedades [AHN, *Consejos*, 5553-114 (1785)].

Resultaba igualmente fundamental el papel desempeñado por los diversos mecanismos de silenciamiento discursivo[25]; para la formación de una opinión tendencialmente común y como tal brillantemente difundida, era necesario imaginar un receptor genérico en el que practicar un cultivo textual y público y a quien negar, u obstaculizar al menos, el acceso a lecturas de imprevisible efecto. Precisamente porque era concebible una regla, resultaban necesarias las excepciones, las diferenciaciones estratégicas. Entre los escritos de dificultosa vulgarización se contaban reiteradamente esos debates y propuestas de reformas; y, sin embargo, las dudas eran sembradas regularmente con libros autorizados: paradoja ilustrada era ésta. La diversificación conducía necesariamente a la desacralización del mensaje, antes único.

Sabemos de la polémica ilustrada abierta en torno a la tortura, espoleada desde las más altas instancias, mas asimismo fuente de intensas contradicciones en los expedientes de censura. Quienes en julio de 1783 fueron designados para revisar la obra de Pedro de Castro, defensor acérrimo de la tradición, tuvieron finalmente que entrar a valorar la controversia en que ésta quedaba incluida, y que reunía en el mismo incómodo diálogo al Marqués de Beccaria o a Manuel de Lardizábal; el problema de fondo era éste, y un nuevo participante se demostraba perjudicial porque la propia disputa impresa lo era. Para José Miguel de Flores, Juan Pérez Villamil y José Ferrer semejante incertidumbre respecto a leyes vigentes «podría ser util à los Principes y Magistrados à cuio cargo està el gobierno de los hombres, no à aquellos cuia principal gloria è interès consiste en ovedecer sin discurrir» [AHN, *Consejos*, 5547-100 (1784)]. Ésta parecía ser la idea de "público" que los tres censores defendían, en pulcra convivencia con otros postulados que también asumían, ya plenamente "modernos", y que a más de un valedor del pasado, en cambio, habrían repelido.

Las discrepancias internas, como un reflejo de aquellas otras que alrededor del tormento se divulgaban impresas, no terminaban aquí. Tras el dictamen de los censores el Consejo, presidido por Campomanes, requirió el parecer del fiscal; la opinión emitida por éste, en noviembre de 1784, parecía de género bien distinto:

> para la satisfaccion o impugnacion a iguales discursos se agita la havilidad y estudio de los hombres sutiles y de buen ingenio, y es el modo de que prosperen las ciencias y que los escritores examinen y funden con solidez qualquiera discurso, u obra que den al Publico.

Advirtamos, de todos modos, que con tales argumentos simplemente se recomendaba dar traslado al autor de los reparos puestos por los censores, y no la concesión de la licencia[26]. Acaso no quepa ver en

las palabras del fiscal sino la enésima convocatoria al diálogo reservado, a la escritura compartida, a la búsqueda silenciosa de la «solidez pública»; tal vez convenga atender, por otro lado, a que esos mismos consejeros o fiscales dirigían y protegían paralelamente algunas academias de jurisprudencia, ámbitos instituidos para una "agitación" oral publicada sólo ocasional y moderadamente[27].

Otras muestras de una cierta tolerancia hacia el debate impreso se demostraban luego igualmente equívocas. Es el caso de la autorización sucesiva de dos textos referidos a las obras del Abate Fleuri y que, pese a estar originariamente ligados, despertaron actitudes sutilmente diversas. El último en obtener la licencia de impresión fue el presentado en julio de 1802 en la Secretaría de Estado con el título de *Defensa de la Critica al Fleuri del Doctor Juan Marquetti, para desvanecer algunas objeciones que se le han hecho en Alemania y en Italia*. El Conde de Isla revisó el escrito, concluyendo en que sería «mui util su publicacion asi como parece lo ha sido d[ic]ha Critica para desengaño de las muchas equivocaciones que padece el sr. Fleuri» (AHN, *Estado*, 3241-32).

La *Critica* a la que esa *Defensa* estaba material y formalmente vinculada había sido autorizada por el Consejo un par de años antes, en virtud de argumentos más complejos. Tras varias censuras frustradas y un dictamen fiscal que pareció escaso, había sido encomendada la obra al Oratorio de San Felipe Neri. En enero de 1799, los nuevos revisores introducían importantes matices en su recomendación del texto; no era éste contemplado simplemente como una medida de corrección de un discurso ya impreso, el de Fleuri, no constituía mecanismo extemporáneo de intervención para el arreglo de una "opinión pública" antes defectuosamente construida:

> como quiera, que estamos en un siglo, en que abunda tanto el espiritu de novedad, y no poco numero de semi-sabios, que con solo la circunstancia de que la cosa esté impresa ya la graduan por un dato de eterna verdad, convienen semejantes producciones literarias, para que los Lectores, libres del espiritu de Partido, estudien, mediten y disciernan con la mayor critica el merito de las opiniones y pasages de la Historia Eclesiastica[28].
> [AHN, *Consejos*, 5560 (II)-94]

En este informe, asumido por el Consejo, reencontramos, aunque explícitamente invertido, el papel acreditativo de la licencia. Parece haber lugar para una crítica parcialmente autónoma, para una opinión pública que medita templadamente sobre los textos divergentes que le ofrece la Monarquía. Y esa actividad sirve incluso para atemperar desde dentro, sin recurrir a una fantástica libertad de imprenta, los efectos costosos y contraproducentes de una estrategia exclusivamente asertiva, la que venía comprometiendo al poder, incomodando a los censores y confundiendo al lector.

Tímidamente aperturista en ese mismo sentido había sido el parecer emitido en 1786 por la Sociedad Económica madrileña sobre dos escritos de José del Campillo[29]. Su informe ya se demostraba diferente en la medida en que no pretendía «comprometer el dictamen de la Sociedad acerca de las materias sobre que recae la discusion, ni menos acerca de los medios que el autor propone». Aunque tal inhibición no fuera absoluta, pues el censor recomendaba, de hecho, una profunda alteración del texto, ya apuntaba a un giro fundamental, oportunamente concretado a continuación:

> parece conveniente no defraudar á ningun escritor de la justa, y prudente libertad de pensar, y mas quando sus clausulas no se han de graduar por canones sino quedar reducidas unicamente á la esfera de especulaciones filosoficas, de las quales puede qualquiera aprobechar àquella parte que estime mas util, sin adoptar la que no coincida con sus maximas particulares.

A través de manifestaciones semejantes, expresadas durante décadas, aparece esbozada esa otra acepción de verdad, distinta a la rotundamente autorizada y recomendada por el poder: opinión depurable públicamente, de carácter escurridizo, que se corresponde entonces con una más cautelosa actitud de censores y autoridades. Así, podía el Consejo conceder en 1784 la licencia de impresión para una obra cuyo autor, en opinión del Colegio de Abogados, simplemente

> propone las dificultades, y argumentos concernientes a la materia, abriendo camino para que se agite, y bien examinada, pueda acrisolarse la verdad. En este concepto, el de que no contiene cosa contraria a Nuestra Santa Fee, buenas costumbres, ni perjudica à las Regalias de S.M. ni tampoco à tercero, cree el Colegio no hay ningun inconveniente, en que se conceda la licencia para la Ympresion[30].
> [AHN, *Consejos*, 5548-71]

Es una verdad que ha de ser removida y decantada, pero ya no en el mismo Consejo y sus procedimientos pseudojudiciales y secretos, sino en un ámbito externo, el de las opiniones, ya impresa y publicada la obra, a salvo siempre ese mínimo tradicional, inmutable y triple, aún cotejable por Argos, al que se añade ahora, en sintonía precisamente con el azaroso ingreso de polémicas y réplicas, el respeto a terceros, a los particulares. Precisamente por ello será nuevamente desaconsejable la recomendación explícita de los textos, sujeta también al parecer del público, «que es el juez mas respetable de los escritos»[31]; habrán de bastar las licencias ordinarias para contrastar la nuclear conformidad del impreso, cedido luego a juicios y aprobaciones ajenas.

Del público a quien dirigían algunos esa verdad entre interrogantes se esperaba la correspondiente respuesta, una actividad de reflexión que era en sí misma interesante objeto de análisis. Encontraban una nueva y abierta línea de desarrollo aquellas sigilosas hipótesis que censores y ministros ideaban y luego defendían prohibiendo, autorizando o modificando la escritura. La convicción en la posibilidad de prever la lectura, de condicionarla desde el texto, parecía necesitar contrafuertes, auxilios procedentes de otras plataformas de observación. Desde ellas se atisbaba en el lector una capacidad hasta entonces quizás menospreciada, la de fragmentar la unidad llamada libro o descontextualizarla en combinaciones discursivas insólitas, la de bucear entre líneas o leer con anteojos distorsionantes.

El bibliotecario mayor, Pedro Silva, parecía atento en julio de 1801 a esa improvisada realidad, quizá por su profesión inmerso en una textualidad tendencialmente infinita; aunque sus argumentos no carecen de los tradicionales límites, se incorporan a un diálogo autorreferencial de gran interés, originado por la confrontación entre Valentín de Foronda y Simón de Viegas en torno a «la igualdad de los talentos». A la respuesta de éste último se atenía la censura de Silva:

> En quanto á la utilidad de esta obrita devo decir: que parece respuesta á alguna impugnacion hecha contra el autor; y esto solo la hace util, pues en todo govierno bien ordenado deve ser el hombre dueño de defender sus opiniones puramente cientificas, y que nada se oponen a las verdades y

> reglas que devemos seguir. Pero ademas de esto tengo por utiles los examenes y contextaciones sobre el modo con que procede el entendimiento humano en sus operaciones, pues aunque la multitud de sistemas, que sobre esta materia han comparecido en el mundo, no han podido demostrar el verdadero progreso del entendimiento, sin embargo las continuas reflexiones de los hombres doctos y profundos, y sus mismas disputas, han producido conocidisimas ventajas en las ciencias especulativas y en el modo de tratarlas[32].
> [AHN, *Consejos*, 5564-65]

La censura ejercida por Silva ya formaba parte, en cierto modo, de esa «ciencia especulativa» a la que contribuían cartas y disertaciones impresas, abiertas a un público que sería sujeto y objeto, como los escritores mismos, de un moderno saber sobre el «verdadero progreso del entendimiento».

A este ámbito externo remitían igualmente la búsqueda de la verdad otros censores. Un público necesariamente restringido, por tratarse de un texto latino, mas medianamente liberado era el que, según el informe del Colegio de Abogados, recibiría con provecho la reimpresión que Sancha proponía de unos *Commentaria in universum ius ecclesiasticum*; muchas eran sus cualidades – claridad, sencillez, método –, mas a nosotros interesa ahora el carácter abierto de ciertas partes del texto:

> en los puntos escabrosos raras veces toma partido, se contenta solo a manera de Historiador imparcial con referir los fundamentos, y sentencias que ha havido sobre el particular, y dexa al Lector la libertad de pensar, y de inferir las consequencias que le parezcan; en todo guarda una suma prudencia, y sagaz moderacion[33].
> [AHN, *Consejos*, 5544-11]

Dos escritos de Valentín de Foronda presentados en 1801 al Secretario de Estado nos dan ocasión de concluir el seguimiento de ese giro sutil con testimonios verdaderamente significativos, tanto por la personalidad de los hablantes, cuanto por la sólida heterodoxia de sus afirmaciones.

Quería imprimir Foronda una *Carta en que se prueba que las deudas de España son infinitamente mas pequeñas que las de la Ynglaterra, que tenemos tantos recursos para pagar nuestra deuda, y que por consiguiente la Gran Bretaña es pobre respecto de la España*. Se trataba de un escrito propagandístico y vehemente, en forma de epístola y con un destinatario universal, el lector. La censura correspondió a Miguel Cayetano Soler, Ministro de Hacienda, quien correspondió a las expectativas con extensísima respuesta. Aun descartando lo accesorio o redundante, el núcleo sigue siendo digno de traslado:

> me parece que puede ocasionar graves consequencias a nuestro mismo credito, siempre que la mano del gobierno intervenga en su aprovacion. Ymprima Foronda por si, y por medio del Juzgado de Ymprentas su obra, quede expuesta á la justa censura que hagan de ella las gentes, y sin dexar de apreciar su celo, abandonesele a su suerte, sin tomar parte el Ministerio en las aprovaciones o desaprovaciones del publico.

La revisión de Soler iba referida tanto a la labor de Foronda como, sobre todo, a la que, a través de escritores como él, venía desde hacia un siglo promoviendo, equivocadamente en su opinión, la Monarquía española:

> Es bien sabido que en Ynglaterra, el Gobierno mantiene escritores dentro y fuera de la Ysla, que alaban sus providencias: mas rara vez se le ve mezclarse directamente en la publicacion de estas obras; por que sobre perder la ilusion que intenta causar, daria á conocer la devilidad de sus recursos [34].
> [AHN, *Estado*, 3238-16]

Otra obra de Foronda, la *Colección de máximas, preceptos y consejos para los señores Intendentes, Corregidores y Alcaldes*, fue revisada en cambio por Miguel de Mendinueta, gobernador del Consejo; se le felicitaría más tarde por sus «eruditos y prudentes informes» (también en AHN, *Estado*, 3238-16), que aquí conviene retomar. Tras aconsejar la supresión de un único pasaje cuya divulgación consideraba inconveniente, pudo certificar el censor que en la obra no había (ya) cosa alguna opuesta a las leyes o a la religión; era, por el contrario, recomendable su impresión:

> hallo gran copia de maximas utiles en muchos ramos de policia respectivos al Govierno de los Pueblos, tratadas filosofica y politicamente, las quales publicadas en su corto volumen serviran sin duda alguna para excitar ideas, y dar motivo á la curiosidad de los Magistrados, y de las demas personas aficionadas á la lectura, y capaces por sus conversaciones de ir formando el espiritu publico y disponerlo a novedades utiles.

Consideraba Mendinueta aceptable, y aun valioso, el juicio posterior y parcialmente autónomo del impreso, ejercitado por un primer conjunto de intermediarios formado por profesionales, mas también por incontables y simples "aficionados" que en las pequeñas dimensiones de la obra encontrarían agradable estímulo. Pero además recomendó la oportuna inhibición del poder, insistiendo en la legitimación del público (público en todo caso restringido) para construir en el libre debate su propia opinión:

> Por ultimo juzgo que ni la Real autoridad, ni la de VE deben tomar mas parte en el curso de esta obra, y su publicacion, que la que merece otra qualquiera politica, esto es, la de dar licencia para que se imprima y venda con el objeto de que el publico, si quiere, se entere de sus maximas, y hable como guste en pro, ó en contra de ellas, lo qual sirve mucho para formar el espiritu publico.

La licencia fue concedida «de acuerdo con el dictamen», aunque en la práctica su última recomendación no fue adoptada; de hecho, sabemos que una obra que en tal medida contribuía a la necesaria formación de los servidores del Estado fue recibida con optimismo, reimpresa y distribuida con apoyo regio.

En vísperas del liberalismo la cuestión fundamental era entonces la del grado de ostentación y exhaustividad con que la Monarquía debía asumir el cultivo del pensamiento. Difícilmente cabía discutir la capacidad performativa del texto, la posibilidad de labrar la realidad sembrando impresos en tierra vacante, valiéndose para ello de una cuadrilla más o menos extensa, más o menos autónoma, de colonos. A una amplísima masa de cosechadores iletrados se les relegaría, durante tantos años, a una labor de mera recepción de grano, a la digestión pretendidamente pasiva de una opinión ya concluida, en el fondo ajena.

Bibliografía

Aguilar Piñal (Francisco), *La prensa española del siglo XVIII. Diarios, revistas y pronósticos*, Madrid, Centro Superior de Investigaciones Científicas (Cuadernos Bibliográficos, 35), 1978;

Bourdieu (Pierre), *Las reglas del arte. Génesis y estructura del campo literario* (1992), traducción de Thomas Kauf, Barcelona, Anagrama, 1995;

Carta critica. Sobre el origen de las disputas acaloradas, en «Continuación del Memorial literario» (Biblioteca Nacional, Madrid, Rev. micro-132), I, agosto de 1793, parte primera, pp. 168-179;

Comercio. Conclusion de las Observaciones de un Comerciante, en «Memorial literario», núm. CIII, febrero de 1790, parte primera, pp. 161-187;

Continuacion á la disertación sobre la Agricultura, en «Memorial literario», XVI, junio de 1797, parte segunda, pp. 419-431;

Darnton (Robert), *La gran matanza de gatos y otros episodios en la historia de la cultura francesa* (1984), traducción de Carlos Valdés, México, Fondo de Cultura Económica, 1987;

Diccionario de la lengua castellana compuesto por la Real Academia Española, reducido á un tomo para su mas facil uso. Tercera edicion, en la qual se han colocado en los lugares correspondientes todas las voces de los suplementos, que se pusieron al fin de las ediciones de los años de 1780 y 1783, y se han intercalado en las letras D. E. y F. nuevos artículos, de los quales se dará un suplemento separado, Madrid, por la Viuda de Don Joaquin Ibarra, Impresora de la Real Academia, MDCCLXXXXI (1791);

Diccionario de la lengua castellana por la Academia Española, Madrid, Imprenta Real, 1832 (7ª edición);

Discurso sobre el estudio de la Jurisprudencia, por D.M.M.C. pronunciado en un Cuerpo literario de esta Corte, en «Memorial literario», XVII, julio de 1797, parte primera, pp. 14-38;

Discurso sobre la necesidad de una Física provechosa con que el Clero, y particularmente los Curas Parrocos, harian un gran bien a la Nacion, en «Memorial literario», XII, núm. XLVI, septiembre de 1787, parte segunda, pp.97-112;

Disertacion patriotica sobre la Agricultura experimental: preparacion de la ley agraria, y menoscabos y ventajas que resultan á las haciendas de los particulares, á las comunes de los pueblos, y á la Real de esta preparacion: por el Doctor Don Joseph Castellnou, en «Memorial literario», XVI, junio de 1797, parte primera, pp. 327-356;

Egido López (Teófanes), *Opinión pública y oposición al poder en la España del siglo XVIII (1713-1759)*, Valladolid, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, 1971;

Glendinning (Nigel), *Cambios en el concepto de la opinión pública a fines del siglo XVIII*, en «Nueva Revista de Filología Hispánica», 33 (1984), pp. 157-164;

Habermas (Jürgen), *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública* (1962), traducción de Antonio Doménech y Rafael Grasa, México, G.Gili, 1986 (3ª edición);

Kant (Immanuel), *Risposta alla domanda: Che cos'è l'illuminismo?* (1784), en Tagliapietra, *Che cos'è l'illuminismo?*, cit., pp.16-41;

Lázaro Carreter (Fernando), *Las ideas lingüísticas en España durante el siglo XVIII* (1949), Barcelona, Crítica, 1985;

Maravall (José Antonio), *Notas sobre la libertad de pensamiento en España durante el siglo de la Ilustración* («Nueva Revista de Filología Hispánica», 33, 1984, pp. 34-58), en Id., *Estudios de la historia del pensamiento español (siglo XVIII)*, introducción y compilación de Mª Carmen Iglesias, Madrid, Mondadori, 1991, pp. 423-442;

Marqués de San Felipe, *El arte de Reynar* (1727), [inédito hasta su publicación en 1787, con el apoyo de Floridablanca, Campomanes, Jovellanos y Sempere y Guarinos].

Memorial literario, instructivo y curioso de la Corte de Madrid (Biblioteca Nacional, Madrid, Rev. micro-132);

Minuti (Rolando), *Giornali e opinione pubblica nell'Inghilterra del settecento*, en «Studi storici», 25, 1984, 2, pp. 319-331;

— *Reflexiones sobre la utilidad, que debe ser el fin principal en la composicion de los papeles públicos; comunicada á los Diaristas*, en «Diario curioso, erudito, económico y comercial» (Biblioteca Nacional, Madrid, Rev. micro-9), V, julio, agosto y septiembre de 1787, núm. 445, 18 de septiembre de 1787, pp. 322-323;

Santoro (Paola), *La critica giornalistica (1750-1850)*, en «Teatro di Magia», Roma, Bulzoni Editore, 1983, pp. 206-235;

Stiffoni (Giovanni), *Verità della storia e ragioni del potere nella Spagna del primo '700*, Milano, Franco Angeli, 1989;

Tagliapietra (Andrea) (edición), *Che cos'è l'illuminismo? I testi e la genealogia del concetto*, traducción de Silvia Manzoni y Elisa Tetamo, Milano, Bruno Mondadori, 1997.

[1] "Aquesta restriccion es una máxima recomendada en nuestras leyes, y que por haberla descuidado algunos, no ha causado á la República el bien que se proponian...Nuestros mejores Autores nacionales están libres de este vicio; y no por eso dexan de ser unos ingenios gigantes...han ilustrado la Nacion, sin que se note en ellos cosa opuesta al dogma, ni á la moral...es menester huir los excesos, para ponerlos en el debido tono", en *Discurso sobre la necesidad de una Física*, pp. 99-101.

[2] Según Stiffoni, en estos pasajes, originariamente secretos pero recuperados por la Ilustración, se anuncia, en efecto, la aspiración a «un potere capace di coinvolgere l'opinione pubblica generale nei suoi piani di riforma, attraverso la diffusione delle proprie idee...un potere capace di utilizzare gli intellettuali come strumento del consenso» (Stiffoni *Verità*, pp. 123-124).

[3] Es parte de nuevo de las *Reflexiones sobre la utilidad*: «podemos hacer una comparacion del vulgo con un caminante vacío que va cantando; y de los rigidos de utilidad con un demandante, que lleva su mochila al hombro».

[4] Así reflexionaba Isla, Juez de Imprentas, en julio de 1801. Archivo Histórico Nacional, Madrid (AHN), Madrid, Estado, 3248.

[5] Son célebres – y jugosas para una "historiografía de la resistencia" – expresiones como las reservadas por los ilustrados a sus diarios o a su más íntima correspondencia. Así, Jovellanos confesaba en 1800 que «la época presente, si buena para meditar y escribir, no lo es todavía para publicar»; junto a manifestaciones semejantes, es acogida por Maravall (*Estudio*, p. 436). Sea ésta también la ocasión de subrayar la inexactitud – confesada por el autor – del título del artículo, pues es a la libertad de expresión – y no de pensamiento – a la que esencialmente atiende y atendemos aquí.

[6] Kant, "Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung?"; se trata de su celebérrima participación al debate iniciado en diciembre de 1783 por Zöllner, desde las páginas del *Berlinische Monatsschrift*, en torno al concepto de *Aufklärung*.

[7] Tagliapietra refiere un episodio significativo: en torno a 1792 los censores afirmaron que un escrito de Kant, «come altri», quedaba «destinato non a tutti i lettori in generale, ma soltanto a dotti capaci di riflessione, di ricerca e di distinzione», «solo per costoro fruibile» (*Che cos'è l'illuminismo?*, p. 25, n. 11).

[8] Como es bien sabido, Kant repite hasta dos veces el que parece verdadero lema de la ilustración prusiana: *raisonniert, soviel ihr wollt und worüber ihr wollt; aber gehorcht!*

[9] Este mismo cambio es apreciable en la lucha del despotismo finisecular contra aquel género de sátira de "matiz personal", "humor y amargura" y considerable fugacidad, que proliferaba a principios de siglo espoleada por el tradicionalismo austracista (López, *Opinión*).

[10] Voz "opinion", primera acepción, en *Diccionario de la lengua castellana* (1791). Aún significa también «fama, ó concepto que se forma de alguno».

[11] Voz "opinión", segunda acepción, en *Diccionario de la lengua castellana* (1832).

[12] «Pública voz y fama. Expr. con que se da á entender que alguna cosa se tiene corrientemente por cierta y verdadera, por asegurarlo casi todos. *Vulgaris opinio in omnium ore*», en *Diccionario de la lengua castellana* (1791).

[13] En efecto, no aparece como tal ni siquiera en la edición de 1832.

[14] Refiriéndose a las décadas centrales del siglo XVIII, dice Egido López (*Opinión pública*, p. 35) que «la prensa en este momento aparece formadora y creadora de la opinión en vez de constituir un reflejo del sentir común».

[15] Se refiere en concreto el escritor anónimo a la prohibición en España de muselinas y demás géneros importados. Como apunta el título, se trataba de la continuación de un artículo publicado el mes anterior.

[16] Antonio Codorniu, *Dolencias de la crítica que, para precaución de la estudiosa juventud expone a la docta madura edad y dirige al muy ilustre Sr. D. fray Benito Jerónimo Feijoo*, Oliva, Gerona, 1760, p. 21, citado en Lázaro Carreter, *Las idéas*, pp. 237-238.

[17] El modo de formular el problema aparecía frecuentemente recogido por la prensa periódica: «Si es conveniente á la causa publica la libre multitud de abogados; ó si fuese conveniente la reduccion de estos profesores, con que medios i oportunas providencias se podria executar», AHN, *Consejos*, 5546-145.

[18] Muy representativo, en mi opinión, de la sectorialización de la antigua y global "literatura" es la relajación del control sobre el teatro, que permite anticipar incluso el abandono de la censura previa en este ámbito.

[19] Es tentador, efectivamente, sospechar otras posibles lecturas, de mayor hondura y trascendencia, especialmente a la luz del conocido texto de Darnton, *La gran matanza*.

[20] Los títulos enfrentados, todos ellos finalmente autorizados, eran cuatro: *Es menor mal sufrir ratones que tener gatos*, de Damian Maron y Rama, *Oracion retorica en defensa de los gatos*, de Ramon Amad y Ramani, *Disertación en defensa de los gatos*, de Martín Anselmo de Olive, y *Declamacion y sentimientos que hicieron los gatos de Madrid en el Consejo ò junta general que celebraron la noche del doce de abril del año de 1779, con motibo de haberse publicado en la Gaceta de 3 de los mismos la Oracion en que se intenta persuadir que es menor mal tener Ratones que sufrir Gatos*, de Pedro Trullench, AHN, *Consejos*, 5544-20, 45, 46 y 105.

[21] La lentitud de este proceso y el carácter "literario" de sus primeros eslabones contrasta con el desarrollo del periodismo inglés, caracterizado precoz y directamente como instrumento de crítica política, merced a la desaparición en 1695 de la censura previa y a pesar de la existencia de otros mecanismos de control gubernativo entonces implantados (Minuti, *Giornali e opinione pubblica*).

[22] El Juez de Imprentas expresaba con estas dudas la necesidad de velar estrechamente sobre la publicación de *El Regañon general*, o *Tribunal Catoniano de ciencias y artes*, presentado por el Guardia de Corps Ventura Ferrer, igual que lo había hecho poco antes para el *Almacén literario*; AHN, Estado, 3238-10. Parece que *El Regañon* salió a la luz durante unos meses, entre junio de 1803 y agosto de 1804, en un período plagado de iniciativas semejantes (Aguilar Piñal, *La prensa*, p. 41).

[23] Se refería el censor a la obra del bachiller Vicente del Seixo sobre *Pactos, convenciones y contratos*

mercantiles, AHN, *Consejos*, 5554-106.

[24] Parece ser éste el camino dieciochesco para convertir la opinión vulgar en opinión pública; es recomendación expresada en 1793 por Joaquín Cano y Calvo, catedrático de derecho natural de los Reales Estudios de San Isidro, en Madrid.

[25] Es notable ejemplo la sigilosa prohibición ordenada por el Rey en 1818 del *Diccionario Economico, Estadistico y de Hacienda* de José Canga Argüelles, por tratarse de una obra que podía «causar perjuicio á las personas incautas que la lean sin tener los principios de una sana y juiciosa critica», AHN, *Consejos*, 5569-70.

[26] Tal vez sea demasiado aventurado corroborar las peores sospechas con una última circunstancia: pronto se descubrió que el original de Castro había desaparecido, y un año después seguía siendo ilocalizable.

[27] Así, el consejero Blas de Hinosoja era en enero de 1785 "director" de la Academia de Jurisprudencia teórico-práctica del Espíritu Santo, y Santiago Ignacio de Espinosa, fiscal del Consejo, "protector" en la misma fecha de la Real Academia de derecho patrio y público de San Felipe Neri. En ambos casos se trataba de cargos distintos y antepuestos a los de «Presidente y fundador».

[28] La obra había sido presentada en 1795 como una traducción del italiano al castellano, con el título de *Critica de la Historia Eclesiastica y de los Discursos del Abate Claudio Fleuri, con un apendice sobre su continuador del Dr. Juan Marcheti*, AHN, *Consejos*, 5560(II)-94.

[29] Se trataba de *Lo que hay demas y de menos en España para que sea lo que debe ser y no lo que és*, y *España despierta. Criticas e instructivas reflexiones correspondientes á varios é importantisimos asuntos para la mejor organizacion y regimen de la Monarchia Española*. Su impresión fue finalmente excusada, y aunque su existencia había de constar en cualquier historia de la literatura política española, su literalidad era así escamoteada, parcialmente omitida, AHN, *Consejos*, 5558-51.

[30] El dictamen, emitido en julio de 1784, iba referido a la *Disertacion historico legal sobre la incapacidad de los Regulares para suceder abintestato á los padres ó parientes*, redactada «en los ratos de ocio» por el abogado Julian Hilarión Pastor, AHN, *Consejos*, 5548-71.

[31] Tan rotunda afirmación del fiscal Fita, en 1799, quedaba precisamente ligada a la debida inhibición del Consejo, en este caso ante la petición de Aniceto de la Cruz de que una de sus obras, meramente proyectada todavía, fuera "insinuada" a las Universidades, AHN, *Consejos*, 11.283-25.

[32] La "obrita" de Viegas era presentada como una «Carta á Don Valentin Foronda con motivo de otra de este en que dice que todos los entendimientos son iguales»; tras la lacónica censura del Vicario Eclesiástico, que por entonces era obligatoria, se encomendó la revisión a Silva. La licencia de impresión fue concedida.

[33] La obra, compuesta por Carlo Sebastian Berardi, parecía dirigida, según los censores, a un «público literario y a los que siguen la carrera de la Jurisprudencia en estos Reynos». La licencia fue otorgada inmediatamente, en octubre de 1779.

[34] El informe de Soler era de 4 de septiembre de 1801. Luego no consta resolución ni anotación alguna, si bien es previsible el fin que esperaría a esta carta; de hecho este manuscrito, fechado en Vitoria a 24 de julio de 1801, se halla hoy enlegajado junto al expediente.

Censure et opinion publique dans la République de Genève au siècle des Lumières

À Marc Neuenschwander

MICHEL PORRET

> L'*opinion publique* est un pouvoir de date récente, et qui s'est constitué en même temps que la liberté. Au temps où la société se divisait en castes, dominée par le privilège, il ne pouvait pas exister d'opinion publique. [...] Sans *presse libre*, sans tribune libre, sans droit de réunion et d'association, que devient l'opinion, et comment peut-elle atteindre ce degré de puissance, qui lui est indispensable pour agir sur les gouvernements, et provoquer les réformes qu'elle a pour mission de faire mûrir.
> [Dollfus, *Opinion publique*, pp. 423-425]

Universalisée par la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* de 1789, dont l'article 11 sur la « libre communication des pensées » s'inspire du *Bill of Rights* de l'État de Virginie (12 juin 1776), la *liberté de presse* est le fruit du libéralisme des Lumières. «Et à quoi peut servir de limiter la *liberté de la presse*?» demande en 1784 l'avocat et haut fonctionnaire prussien Ernst Ferdinand Klein (1744-1810) en évoquant le paradoxe de la censure.

> Ce que vous ne voulez pas laisser imprimer dans votre pays *continue-t-il*, enrichit un éditeur du voisinage à vos dépens. Si vous confisquez l'ouvrage, il est recherché avec une ardeur redoublée et lu, interprété, mal interprété.
> [*De la liberté de penser et d'imprimer*, p. 59]

Sous l'Ancien régime, limitée ou censurée par la justice dans les monarchies absolues et les républiques patriciennes[1], légalisée entre la Révolution et la Restauration, la "liberté d'imprimer" appartient à la liberté des modernes. Elle renforce l'espace perfectible de la démocratie mise à l'aune de la raison argumentée. Selon Benjamin Constant, partisan vers 1815 de la responsabilité juridique des auteurs pour limiter la censure, la liberté de la presse équilibre l'autorité politique qui aspire à «etendre sa surveillance sur la parole» (*Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs*, pp. 563-572). Attachée à la «publicité» des faits, la liberté de la presse renforce les « barrières civiles, politiques, judiciaires ». Elle informe l'« autorité quand elle est trompée».

La censure désigne le droit de contrôler ou d'interdire la communication au public

de paroles, d'imprimés, d'images voire de musiques qu'une autorité religieuse, politique, administrative ou militaire détient légalement ou applique autoritairement en criminalisant les écrits «dangereux» (Duruy, *La Censure*, 1995; *Censure et culture*, 1995). Sanction morale, interdiction juridique, répression pénale: le sens du substantif "censure" est complexe. Il vient du latin *censura* qui désigne la charge publique attachée au contrôle des mots et des comportements transgressifs. Marqué par le *jus romanum* (surveillance, correction des mœurs), le mot signifie longtemps "blâme" ou "mesure disciplinaire" dans le cadre ecclésiastique.

Si dès le milieu du XVIIème siècle, la "censure" désigne la condamnation d'une doctrine par l'Église, le terme se sécularise lentement pour qualifier la sanction judiciaire énoncée au terme d'un procès contre un accusé. En outre, "censurer" évoque aussi le mécanisme du contrôle ecclésiastique et étatique des manuscrits et des imprimés. Incrimination des libraires, imprimeurs ou auteurs, interdiction préalable des textes "illicites", autodafé des imprimés "dangereux", "téméraires" et "séditieux": sous l'Ancien régime, la censure dépend de la justice criminelle. Sa motivation est souvent religieuse, morale ou politique. Son organisation est judiciaire comme le montre notamment l'article 110 du Code criminel de l'Empereur Charles V de 1532, qui légalise la «punition des écrits injurieux, et injures criminelles» contre les «écrits injurieux ou Libelles diffamatoires». En 1794, encore marqué par la justice traditionnelle, le Code pénal du Valais ordonne que les «livres contre la Religion et les bonnes mœurs [soient] lacérés et brûlés» suite au réquisitoire du Procureur général contre les «Libelles incendiaires et séditieux» (*Code criminel* [...] *appelé la Caroline* [...], Paris, Claude Simon, 1734, pp. 172-173; *Code pénal pour le Bas-Valais*, Sion, 1794, p. 57, XLIV et XLV).

1. *Le tribunal du public*

Sous l'Ancien régime, la censure judiciaire des imprimés restaure publiquement la souveraineté de l'État blessée par le libelliste. En juin 1777, le Procureur général *subrogé* de Genève poursuit donc, au nom de la République souveraine, l'auteur du «libelle séditieux» *Plaidoyer pour le Sieur David Pons*. Le pamphlet convoque le «Tribunal de l'opinion» pour «insulter les conseils [de la République] en les représentant comme une assemblée d'âmes viles qui se permettrait les plus grandes injustices si elle n'était pas retenue par le *cri public* [...]». A l'instar d'autres libellistes, le brochurier David Pons, natif, marchand horloger âgé de 35 ans, incrimine le despotisme des magistrats genevois sur le «Tribunal du public» pour réparer un déni de justice (Porret, *Au lendemain de l''affaire Rousseau'*).

Citant le pénaliste français Daniel Jousse et l'Ordonnance royale du 10 mai 1728 (contre les libellistes perturbant l'ordre public), le magistrat réclame la prison contre le pamphlétaire, ainsi que la combustion de sa brochure. L'autodafé guérira publiquement la «maladie d'écrire [qui] se propage étrangement chez nous», conclut le Procureur général dont le réquisitoire est exécuté pour intimider l'opinion publique (PC 12985, *Conclusions* du PG subrogé Pictet; Rivoire notice 1654, puis 1649). Dès 1760, le problème de la censure recoupe ainsi la nature de l'opinion publique liée à l'homme de lettres ou du

libelliste qui incarnent la conscience critique de leur temps. Les «Gens de Lettres furent de tout temps, les derniers Magistrats des Nations corrompues», note en 1779 le polygraphe rousseauiste Jean Dusaulx (1728-1799) qui rêve d'éclairer le prince et *l'opinion publique* (*De la Passion du jeu*, p. 2).

Entre la paix de 1748 et la guerre de Sept ans, le néologisme d'"opinion publique" s'enracine progressivement dans le langage et la culture politique des Lumières. Il désigne l'ensemble des idées ou jugements partagés ou énoncés par un groupe social étroit ou étendu (Ozouf, *Le concept d'opinion publique au XVIII*^{ème} *siècle*). De 1762 à 1765, lorsque Voltaire dénonce les scandales judiciaires pour écraser l'infâme – affaires Calas, Sirven, La Barre –, il présente au «public quelques réflexions sur la tolérance, sur l'indulgence […]» (*Traité sur la tolérance* (1763), p. 104). Juge suprême de la vérité, l'opinion du public devient ainsi l'opinion publique. Elle défie l'opinion du juge, soit la voix officielle du tribunal. Pour Rousseau, l'opinion constitue une «quatrième» loi, à côté des lois «civiles», «politiques» et «criminelles», la «plus importante de toutes; qui ne se grave ni sur le marbre, ni sur l'airain, mais dans les cœurs des citoyens». Selon l'auteur du *Contrat social*, de l'«opinion» dépend le «succès de toutes les autres [lois]» (*Du Contrat social*, 1762, II, xii, «Division des lois», pp. 393-394). Pour le magistrat genevois Julien Dentand – pénaliste lecteur de Beccaria – l'«opinion publique [résulte] des opinions particulières de la pluralité des individus de l'État» (*Essai de jurisprudence criminelle*, p. 56). Selon Jacques Peuchet en 1789, l'opinion publique – «somme de toutes les lumières sociales» – pourra seule endiguer le despotisme par la puissance morale de la souveraineté populaire:

> L'*opinion publique* diffère et de l'esprit d'obéissance qui doit régner dans un État despotique, et des opinions populaires qui président aux délibérations républicaines. Elle se compose d'une foule d'idées que l'expérience des hommes et le progrès des lumières ont successivement introduites dans un État où le gouvernement ne permet pas à la liberté nationale l'énergie de son caractère […]. C'est l'arme qu'un peuple éclairé oppose en masse aux opérations précipitées d'un ministre ambitieux ou d'une administration égarée. [*Discours préliminaire*, pp. IX-X]

La force morale de l'«opinion générale» selon Condorcet culmine avant la Révolution avec la «propagation des lumières» qui illustre la «perfectibilité indéfinie de l'espèce humaine». Forgeant l'«opinion publique […] pour que la masse même du peuple parût prête à se laisser diriger par elle et à lui obéir», les «publicistes» prônent la «liberté de penser et d'écrire» qui appartient aux «droits naturels». L'impact de l'opinion publique est donc politique: l'«autorité presque arbitraire [est] contenue par l'opinion, réglée par les lumières» (*Esquisses d'un tableau historique des progrès de l'esprit humain*, pp. 215-217, 225, 229-231). Le pouvoir est ainsi tempéré par la «liberté civile». En 1798, le concept «opinion publique» entre dans le *Dictionnaire de l'Académie*. Sous la Révolution et l'Empire, selon les Jacobins puis la police napoléonienne, la «conscience publique» ou l'«esprit public» désignent alors l'opinion publique qui exprime celle de la Nation. Tocqueville affirme que l'opinion publique du siècle des Lumières désacralise peu à peu la monarchie et prépare 1789:

> Comme il n'existait plus d'institutions libres, par conséquent plus de classes politiques, plus de corps politiques vivants, plus de partis organisés et conduits, et qu'en l'absence de toutes ces forces régulières la *direction de l'opinion publique*,

> quand [elle] vint à renaître, échut uniquement à des philosophes.
> [*L'Ancien régime et la Révolution*, III, 8, p. 314, nous soulignons]

Selon l'historien républicain Félix Rocquain en 1878, «au XVIIIème siècle, le livre était l'organe de l'opinion», matrice des «droits sacrés de la conscience». En œuvrant pour la «fermentation de la pensée publique», l'homme de lettres oblige alors le «gouvernement» à se défendre par la censure (*L'Esprit révolutionnaire avant la Révolution*, *Préface*, pp. V-XI; cf. *Appendice: les livres condamnés, 1715-1789*, pp. 489-535). Le public lettré devient alors l'autorité morale supérieure, à laquelle le "philosophe" s'adresse pour légitimer sa démarche critique. Vitalisée par les Lumières, résultant du commerce libre des idées, l'opinion publique forge l'espace démocratique du débat politique.

Aisé comme Voltaire ou modeste à l'instar de Rousseau, l'écrivain incarne socialement l'autorité morale dont les écrits compensent l'autorité politique ou ecclésiastique (Masseau, *L'Invention de l'intellectuel*, pp. 50-62; Reynié, *Le Triomphe de l'opinion publique*, *passim*). Expression d'une souveraineté collective, elle conteste la souveraineté des magistrats qui «opinent secrètement». Elle soumet l'autorité (Église, roi, Parlement, conseils d'une république) et les institutions ecclésiastiques, civiles et judiciaires à la critique publique qui vise l'universalité du vrai en désignant la tyrannie, l'arbitraire et la liberté. La puissance de l'opinion publique provient de sa forme d'expression abstraite. Voix impersonnelle qui valide des valeurs universelles dans l'esprit de chacun, elle est la conscience individuelle formulée au nom de la collectivité. En rendant un verdict sans appel, l'opinion mène chaque individu à «entendre la voix de tous et donc la voix de personne; et croire ne la tenir finalement que de soi» (Ozouf, *Le concept d'opinion publique*, pp. 35-37). L'opinion publique dessine les horizons d'attentes d'une société, elle en nourrit l'imaginaire social. Les conflits entre la librairie et la censure illustrent les enjeux sociaux, politiques et culturels de l'opinion publique au temps des Lumières. Brochure, libelle, pamphlet: l'imprimé suscite, encadre et embrase l'opinion publique comme le montre dès 1760 le cas genevois.

La République de Genève est souveraine depuis l'adoption de la réforme par le Conseil général des citoyens le 21 mai 1536. Dès 1568, cet État populaire est gouverné aristocratiquement sous les bâtons des quatre syndics. Jusqu'au XVIIIème siècle, l'endiguement croissant de la souveraineté du Conseil général des citoyens par les conseils supérieurs (ou restreints) qui se cooptent pour gouverner l'État, institutionnalise son républicanisme à l'ancienne. Le régime aristo-démocratique qui en découle sépare ainsi le *droit de la souveraineté* des citoyens de son *exercice* confisqué par le Petit conseil (Fazy, *Les Constitutions de la République de Genève*; Tronchin, *L'Etat du gouvernement présent de la République de Genève* [1721]).

«Rome protestante» protégée par ses fortifications et sa garnison de mercenaires, la ville-État élabore un régime juridique de censure pour contrôler tout ouvrage imprimé à l'adresse de la République. Examen de chaque manuscrit ou épreuves d'imprimerie par les «Seigneurs Scholarques» ou le Petit conseil, permission de la Seigneurie pour l'impression, dépôt légal à la Bibliothèque de l'Académie de «quelque livre que ce soit [...] avant qu'en faire aucune vente»: deux ordonnances de

1560 et de 1580 formulent ainsi le régime légal de la censure préventive qui ne varie guère jusqu'au XVIIIème siècle (Santschi, *La Censure à Genève au XVIIème siècle*, pp. 9-24). Après 1750, selon les Edits de 1762, 1766, 1781 et 1788, l'autorité des vingt-cinq membres du Petit conseil se resserre sur la police du livre déléguée à la justice criminelle (auditeurs de justice, huissiers):

> Nul ne pourra tenir une Imprimerie, que la permission ne lui ait été accordée par le Conseil. Les Imprimeurs ne pourront imprimer aucun Livre en un lieu secret, ni tenir leurs Presses que là où ils auront déclaré aux Seigneurs Scholarques que leur intention était de les placer. Les seuls Imprimeurs autorisés par le Conseil pourront tenir des Presses et des Caractères servant à imprimer ; défenses sont faites à toute autre personne d'en avoir, en quelque lieu et sous quelque prétexte que ce soit. [*Règlement sur les Imprimeurs approuvé au Magnifique conseil des Deux-Cent, le 22 avril 1788*, art. I-III; Rivoire, notice 2938]

De même qu'en France, à Genève la censure préventive ou répressive concerne tous les ouvrages, sauf les *factums* (mémoires judiciaires) rédigés par un avocat, imprimés puis distribués publiquement (*Règlement sur les Imprimeurs*, cit., art. V; Droin, *Factums judiciaires genevois*). L'Edit de 1791 libéralise ensuite jusqu'à la période française de Genève (1798-1814) le «droit d'imprimer, de faire imprimer et de publier tous les livres» en le soudant à la responsabilité juridique de l'imprimeur lorsque les textes menacent l'«indépendance de l'Etat» (Kleinschmidt, *Les Imprimeurs et libraires de la République de Genève*, pp. 19-51; Rivoire, notices 707, 932, 2168, 2538, 3382 – Edits).

De la Réforme jusqu'à son «rattachement» au Directoire en 1798, la République est un centre éditorial européen grâce à sa souveraineté et au beau savoir-faire de ses

La ville de Genève en 1597

imprimeurs (Candaux, Lescaze, *Cinq siècles d'imprimerie genevoise*). Ouvrages de théologie, de droit, d'histoire et de science: l'édition concentre la main d'œuvre spécialisée, les capitaux et le talent éditorial dans l'économie locale. Quelques monuments des Lumières sortent des presses genevoises: *L'Esprit des lois* de Montesquieu (1748), l'*Encyclopédie* de Diderot et d'Alembert, œuvres de Voltaire, ouvrages de Bonnet, la *Bibliothèque britannique* dès 1796, (etc.).

2. *La «brochuromanie»*

En 1789, le publiciste et historien patriote Francis d'Ivernois inspiré par Rousseau rappelle sous le couvert de l'anonymat à ses "compatriotes" la nature despotique du gouvernement genevois qui recourt régulièrement aux armées d'États étrangers

pour maintenir le régime aristo-démocratique contre l'intérêt de la République:

> Citoyens de Genève! Cette coûteuse expérience vous apprendra qu'en moins d'un siècle, vos administrateurs eurent quatre fois recours à des appuis étrangers. […] je ne vois qu'un moyen d'en prévenir le retour ou les effets; c'est que l'un d'entre vous se dévoue, s'il le faut, *pour livrer dès aujourd'hui à l'opinion publique* et à votre sûreté future, trois importantes victimes, le Ministre qui vous opprima, et les deux hommes par lesquels il se laissa séduire.
> [*Tableau historique et politique des deux dernières révolutions de Genève*, I, «Dédicace aux Genevois», pp. IV-V]

Ainsi, l'imprimé défend ou critique en outre le régime aristo-démocratique de la ville-État. La contestation juridique ou politique prolonge en brochures imprimées le droit traditionnel de supplique ou "droit de représentation".

Pacifiant la "guerre civile" qui oppose dès 1734 une frange des citoyens "patriotiques" à l'aristo-démocratie des conseils supérieurs (CC, Petit conseil), la Médiation (1738) de Versailles, Zurich et Berne reconduit et renforce le droit de représentation:

> Les Citoyens et Bourgeois conformément à l'Edit de 1707 auront droit de faire telles Représentations qu'ils jugeront convenables au bien de l'État à Messieurs les Syndics ou Procureur Général; sous l'expresse défense de commettre aucune sorte de violence, à peine de châtiment suivant l'exigence du cas.
> [*Règlement de l'illustre Médiation pour la pacification des troubles de la République de Genève*, Genève, 1738, art. VII, p. 8; Rivoire, notice 405]

Manuscrites, jointes aux Registres du Conseil jusque vers 1750, les «représentations» sont ensuite imprimées. En débattant publiquement de la souveraineté bridée du Conseil général des citoyens, en déplorant l'infériorité civique des natifs face aux bourgeois et citoyens ou en fustigeant une décision judiciaire, les «représentations» forgent l'opinion publique et citoyenne de la cité. Au cours du XVIIIème siècle, la fréquence des représentations augmente progressivement, comme le montre cette brève statistique qui illustre la chronologie des crises politiques et sociales de Genève (Rivoire, I, *passim*):

> 1734: cinq *Représentations* imprimées; 1763: une; 1766: une; 1767: 2; 1768: 7; 1772: une; 1773: 4; 1774: 3; 1775: une; 1776: 5; 1779: 6; 1780: 17; 1781: 19; 1782: 13; en 1783 suppression du «droit de représentation» rétabli en 1790; 1791: 14; 1792: 6.

Aux représentations des "patriotes" genevois, attachés à la «Constitution» et inspirés du «célèbre Montesquieu», qui dénoncent en 1763 le «jugement rendu par le Magnifique Conseil contre […] Rousseau et deux de ses ouvrages» (*Représentations des citoyens et bourgeois de Genève au Premier syndic de cette République avec les réponses du Conseil à ces Représentations*, s.l. [Genève], 1763, pp. 3, 9, 11), s'ajoutent les brochures et libelles imprimés jusqu'à la fin de l'Ancien régime. Ces textes forgent l'«esprit public» des Genevois. Publiés notamment entre 1770 et 1790, plus de 5000 titres signalent la culture juridique des républicains, la vitalité de la librairie locale et la "témérité" des pamphlétaires.

Édit, Ordonnance, extrait des registres du Conseil, placard, «Avis au public», sentence criminelle, libelle, «Représentation», «Mémoire», «Plaidoyer», «Lettre», «Discours»: cette masse d'ouvrages officiels ou privés contient notamment 1200 brochures politiques imprimées entre 1781 et 1791. Ce "débordement" pamphlétaire publicise la contestation littéraire du régime

politique. «Monsieur et cher Ami. Je dois pour faire cesser l'étonnement où vous êtes, commencer par vous mettre sous les yeux ce qui a donné lieu à cette foule de petits écrits, connus sous le nom de brochure»: frappé par la vitalité de l'opinion publique dans un «petit État» comme Genève, un brochurier inconnu, de sensibilité représentante, publie en 1777 la *Lettre d'un citoyen à un de ses amis, sur l'étonnement où il est de voir paraître un aussi grand nombre de brochures*. Il raille la «fureur avec laquelle chacun s'empresse à donner au Public des balivernes souvent répétées» (Rivoire, notice 1566, pp. [1], 4).

Mince ou épaisse, la brochure exprime pourtant les conflits constitutionnels et sociaux de la République. Réclamant la publication d'un "code" politique, incriminant ou défendant les représentants ou les négatifs qui les combattent, attaquant les «magistrats despotiques», ce crescendo éditorial illustre la «brochuromanie». Son "fanatisme" suscite en 1781 l'ironie d'un pamphlétaire anonyme:

> Vous n'avez pas dans votre tranquille séjour une maladie épidémique appelée la *brochuromanie*. Ceux qui en ont le *virus* en sont tout d'un coup frappés : dès qu'il paraît un ouvrage qui a singulièrement pour but le bien public. Ses symptômes s'annoncent d'abord par un dégoût singulier pour tous les honnêtes gens, les bons Patriotes. On voit dans les yeux du *Brochuromane* quelque chose d'extraordinaire, sa mine devient rouillée, livide, il devient hargneux […] à force d'agitation le malade transpire abondamment.
> [*L'Observateur vigilant, censure de la brochuromanie et portrait du brochuromane* [Genève, 1781], p. XX ; Rivoire, notice 2183]

Genève compte 25000 habitants vers 1760 (27700 en 1789) (Perrenoud, *Les Réalités humaines*, p. 49): 1200 hommes environ (Bourgeois, Citoyens) disposent des droits de la citoyenneté qui les mène au Conseil général pour délibérer «souverainement» des affaires publiques et désigner leurs magistrats promus par cooptation aux conseils supérieurs de la République. Juridiquement divisée en Natifs, Habitants et Etrangers, formant pour les deux premiers rangs une classe moyenne économiquement dynamique, le reste de la population urbaine est sans droit civique. L'opinion publique recoupe donc celle des Citoyens et Bourgeois, des Natifs politiquement engagés, ainsi que celle des membres actifs et des «petits commissaires» de l'un des douze «cercles» "patriotiques" ou conservateurs de la ville.

Cercle des Amis de Jean-Jacques, *des Barrières*, *des Bons Ragoûts*, *de la Cloche*, *de l'Egalité*, *des Genevois*, *de la Grille*, *du Soleil Levant*, *de la Liberté* (etc.) (Rivoire, II, pp. 467-468; Gautier, *Un Cercle deux fois centenaire*, pp. 7-37): peu étudiés, les cercles de Genève préfigurent le réseau serré des «clubs» (environ 30) qui dès 1793 participent de manière radicale ou modérée à la révolution genevoise en régénérant l'opinion publique ou en fournissant une partie du personnel révolutionnaire: *Club des Amis de Jean-Jacques*, *des Amis de la Révolution*, *du Berceau de Jean-Jacques*, *de l'Egalité*, *des Egaux*, *Fraternels de Carouge*, *du Consistoire*, *Fraternel des Révolutionnaire*, *de la Grille*, *de Guillaume-Tell*, *des Montagnards sentinelles*, *de la Paix*, *des Sans-culottes de Plainpalais*, etc. (Rivoire, II, p. 470). Dès la fin des années 1770, creuset de la fermentation démocratique et de la vigilance civique, les cercles exerceraient un gouvernement invisible selon l'anonyme *Réponse à la première lettre adressée à un négatif modéré* (1780) (Rivoire, notice 2004). Le 20 juillet 1782, après que trois armées coalisées – France,

Sardaigne, Berne – aient restauré l'oligarchie aristo-démocratique balayée par la révolution «représentante» de février 1781, le gouvernement interdit les cercles politiques et encourage en décembre l'établissement de "cafés publics" au rez-de-chaussée des immeubles pour faciliter leur contrôle policier (*De la part de nos Magnifiques et très honorés Seigneurs […]. Donné le 20 juillet 1782*, Rivoire, notices 2519, 2520, ainsi que 2559 et 2560 [2 décembre 1782]).

Bien souvent, outre celle volatile de la cité, le brochurier vise donc l'opinion des cercles pour renforcer sa légitimité politique, acquérir leur suffrage ou les provoquer. Editée le 1er mars 1780, la *Lettre écrite du Purgatoire par Monsieur le colonel J. J. G**. à ses confrères les cent cinq*, qui raille les «représentants», est notamment diffusée aux cercles conservateurs de Montreal (douze exemplaires) et du Grand Mézel (*idem*). Entre-temps, un garçonnet en dépose cinquante exemplaires chez une revendeuse de brochures dont la boutique perquisitionnée par un huissier – qui a déjà fouillé les imprimeries de la cité – recèle plusieurs brassées de libelles «suspects» diffusés par colportage (PC 13478, «Verbal»; Rivoire, notice 1878). En 1777, le *Roi des Oiseaux*, bateleur célèbre, est ainsi arrêté après s'être fourni chez l'imprimeur Pierre Gallay pour avoir vendu dans les rues plusieurs douzaines d'exemplaires d'une «chanson séditieuse» intitulée *Chanson nouvelle* qui incrimine les négatifs (PC 12930, «Déclaration» du colporteur François Miale; Rivoire, notice 1654). Distribué ainsi sous le manteau ou dans les cercles, vendu dans les rues ou les boutiques par les colporteurs ou les épicières, se réclamant de l'opinion publique, le pamphlet suscite la vigilance des autorités lorsqu'il conteste la légitimité des institutions républicaines. Nourrissant les presses locales, l'écrivain séditieux est accusé d'enflammer l'opinion publique pour miner l'ordre social de la cité:

> Ce dictionnaire, note le 30 octobre 1766 le Procureur général Jean-Robert Tronchin qui réclame le bannissement perpétuel du citoyen Joseph Lamande auteur du *Dictionnaire des négatifs*, n'est pas seulement un coupable recueil de médisances hasardées et d'impostures calomnieuses, c'est un libelle séditieux dans lequel l'auteur s'efforce d'aigrir les défiances, d'irriter les haines, d'acharner ses Concitoyens les uns contre les autres, de les soulever contre le Gouvernement […]. [PC 11516, *Conclusions* du PG, fol. 172 ; Rivoire, notice 940]

Entre 1750 et 1798, la police du livre appliquée à Genève illustre le lien entre opinion publique et censure. Sur près de 7000 dossiers criminels, 128 délits sont qualifiés par une infraction littéraire. La flétrissure des livres confisqués, lacérés et brûlés devant la Maison de ville culmine entre 1760 et 1771, puis en 1777 et 1784 (pics: 1765, 1767, 1770, 1777, 1780). La chronologie de la censure correspond au paroxysme des crises sociales, politiques et constitutionnelles qui menacent l'ordre public de la République. Pourtant, avec une moyenne annuelle de quatre interdictions entre 1760 et 1793, ce faible taux répressif (2.13%) ne signale que la criminalité apparente du "livre séditieux". Ce chiffre ignore les ouvrages illicites non poursuivis, ainsi que ceux détruits arbitrairement durant les perquisitions des imprimeries, librairies et boutiques de revendeurs de livres[2]. En 1777, traquant les pamphlets politiques à travers la cité, l'auditeur de justice Claparède fouille l'atelier de Pierre Galay, rempli d'«estampes représentant des sujets […] infâmes». Gallay est un récidi-

viste qui a été poursuivi en 1769 pour avoir «débité» la farce pornographique de Claude-François Lambert intitulée *La Nouvelle Messaline* [1752], rééditée en 1768 chez De Felice à Yverdon (PC 11843, «Verbal»; cf. Darnton, *The Corpus of Clandestine Literature*, p.127, notice 470). Confisquant rames de papier et pamphlets, brisant parfois les planches déjà composées, le magistrat applique ainsi une censure sommaire:

> Nous avons observé que les ouvriers de l'Imprimerie étaient occupés à imprimer un ouvrage, et nous étant fait représenter plusieurs feuilles de cet ouvrage, nous avons vu que c'était un livre rempli d'obscénités, nous avons fait enlever les planches, de même que les feuillets qu'on venait d'imprimer. [PC 12930, *Verbal*]

Le "libelle diffamatoire" qui déshonore la vie privée et les mœurs d'un particulier est confisqué puis détruit à l'abri de l'opinion publique. En février 1780, diffamatoire dans le contexte d'une affaire de mœurs instruite par la justice, *L'Atténuation complète de l'exploit signifié à Sr. Jean Pestre par la Dlle. Fontaine, au sujet d'un enfant que ladite Dlle. A fait en avril 1779* est «secrètement» lacérée durant une séance du Petit conseil. Reconnaissant avoir enfreint la loi, le libraire Etienne Pestre a imprimé 500 exemplaires de la brochure dont il a détruit le manuscrit (PC 13452 ; Rivoire, notice 1855).

Globalement, le contentieux de la censure genevoise (128 interdictions juridiquement motivées entre 1750 et 1798) recoupe quatre catégories. En premier lieu, la justice censure 102 «libelles séditieux» envers l'État (78.9%) (Porret, *Edition et combustion: les circonstances de la censure à Genève au XVIIIème siècle*). *Lettre d'un solitaire* outrageant en 1765 le Conseil, *Mémoire instructif concernant les natifs* donné à imprimer en juillet 1767 par le patriote républicain Jean-Pierre Bérenger, *Lettre circulaire des natifs sur la dernière révolution de cette république* du même auteur brûlée publiquement le 31 mars 1770, *Mémoire justificatif pour les citoyens de Genève* pareillement lacérée et brûlée le 3 juillet 1770, ou encore *Apologie des citoyens de Genève* pour les natifs aussi calcinée le 12 juillet 1771, *Le Postillon de la liberté, ou le courrier américain* et *Les Vérités ou nouvelles philippiques* qui connaissent pareil sort le 27 mars et le 16 juin 1780 (Respectivement, Rivoire, notices, 827, 981, 1226, 1239, 1298, 1892, 1921): ainsi, les libelles hostiles à la constitution "aristo-démocratique" de la République viennent en tête de la censure des ouvrages politiques avec 89 autodafés.

Conduite de sa Majesté du roi de Sardaigne envers nous, mise en comparaison ou l'Escalade du douzième décembre renvoyée au quinzième, chanson condamnée le 16 février 1768 à être lacérée et brûlée, *Recueil historique ou spectacle de la folie au pays des Grisons* confisqué pour insolences le 26 septembre 1767 chez Gabriel Grasset, ou encore l'*Histoire de Genève* par Jean-Pierre Bérenger notée en août 1773 sur le livre des sentences: la justice poursuit ensuite treize pamphlets qui insultent un État souverain ou les «gouvernements alliés» de la République – France, Berne, Fribourg[3]. Suivent encore douze interdictions d'imprimés (9.3%) qualifiés de « piétistes », téméraires, irréligieux ou athées, dont les *Dialogues chrétiens ou préservatif contre l'Encyclopédie* et le *Dictionnaire philosophique* de Voltaire brûlés respectivement les 17 septembre 1760 et 25 septembre 1764, *Émile, ou de l'éducation* de Rousseau incinérés avec le *Contrat social* le 19 juin 1762, ou encore *Les Lettres écrites de la Mon-*

tagne (Rousseau) saisies en octobre 1765 chez l'imprimeur Gabriel Grasset, ainsi que l'*Histoire critique de Jésus Christ* du baron d'Holbach confisquée en janvier 1780 chez le même imprimeur – «prisonnier pour avoir donné à relier plusieurs exemplaires [de ce] livre impie».

Suspect habituel pour les autorités, Grasset paye cette fois une amende de 500 florins (soit la somme équivalente au salaire de 250 journées d'un ouvrier charpentier) (PC 13440, «Réponses personnelles de Gabriel, fils de Pierre Grasset», fol. 9). Finalement, les censeurs visent huit «libelles diffamatoires» contre des particuliers (6.25%), ainsi qu'une demi-douzaine d'imprimés «obscènes» (4.7%), dont le célèbre *Gazetier cuirassé, ou anecdotes scandaleuses de la cour de France*, publié sans nom par le libelliste libertin Charles Théveneau de Morande (PC 12265, 1772, incrimination des libraires-imprimeurs Jacques-Benjamin Téron et Jacob Chirol; cf. Porret, *Etouffer l'obscénité*). La pratique de la censure en montre la complexité répressive. Souvent, l'incrimination d'un imprimé illicite repose sur un contentieux hétéroclite, arbitrairement constitué. «Séditieux» envers le Petit Conseil accusé de «despotisme», un pamphlet peut aussi «diffamer» un particulier, le déshonorer, le menacer devant l'opinion publique.

3. *Le Procureur général motive la censure*

«Dans ces écrits» déplorant la prise d'armes de février 1770 contre les natifs comparée à une nouvelle Saint-Barthélémy, le sellier Antoine Bourseault «attaque l'État en général par ses sentences séditieuses», note en juin 1773 le Procureur général Galiffe. Ayant brodé des paroles libertaires sur des équipages de grenadiers, le polémiste ne vise qu'à «entretenir l'animosité des natifs mal intentionnés [et] les exciter à la sédition»[4]. La censure judiciaire des libelles manuscrits ou imprimés veut donc endiguer la «contagion» des idées subversives socialement répandues par les libellistes. Pour les magistrats qui la motivent, la censure est donc un garde-fou social. Avocat général au Parlement de Paris de 1755 à 1790, fustigeant les philosophes et l'*Encyclopédie*, Antoine Louis Séguier réclame donc en 1770 l'autodafé de sept libelles «licencieux et impies». Leurs auteurs ne plaident la «liberté de penser que pour s'affranchir de toute espèce de dépendance civile et politique»:

> ne pouvons-nous pas aujourd'hui adresser les mêmes paroles [sévères] aux écrivains de ce siècle, à la vue de cette espèce de confédération qui réunit presque tous les Auteurs, en tout genre, contre la Religion et le Gouvernement? Il n'est plus possible de se le dissimuler; cette ligue criminelle a trahi elle-même son secret. Son but principal est de détruire l'harmonie établie entre tous les ordres de l'État, et maintenue par la relation intime qui a toujours subsisté entre la doctrine de l'Église et les lois politiques.
> [Séguier, *Réquisitoire*, pp. 2, 32, 34]

La censure à Genève est motivée, comme à Paris, par le parquet qui défend l'autorité de l'État. Alarmé par le «scandale» d'un imprimé qui «insulte la République», le parquet demande au Petit conseil de faire «informer» sur les protagonistes du crime littéraire – imprimeur, réseau de distribution, libelliste, acheteurs, témoins. Le pamphlet est ainsi incriminé pour être censuré au terme d'un procès légalisé par les Edits, la jurisprudence locale ou française

et la doctrine pénale. Information, enquête et perquisitions de la scène éditoriale (imprimeries, ateliers, librairies, dépôts, caves, greniers), confiscation des pièces à conviction (maculatures, épreuves, imprimés, correspondances, comptabilités, ballots parfois saisis aux portes de la ville), arrestation, incarcération, interrogatoire des protagonistes du livre interdit (imprimeur, libraire, libelliste), expertise «typographico-légale» de l'imprimé suspect (papier, filigrane, caractères, etc.) rédigée par un maître imprimeur ou un fondeur de caractères (Porret, *Expertises typographico-légales et censures des imprimés au XVIII*ème *siècle: l'exemple genevois*): ainsi instruite, la procédure, via le Petit conseil, revient au Procureur général. Celui-ci lit et résume la « brochure séditieuse » pour qualifier le corps du délit et motiver la peine réclamée contre le délinquant littéraire.

Le «réquisitoire» fonde le «*corps du délit*» qu'est le pamphlet incriminé. En 1786, le Procureur général François-André Naville charge ainsi un anonyme libelle: «Une brochure intitulée *Adresse à Messieurs les Membres du CC et adjoints* Par Abraham Binet, Citoyen de Genève etc., et commençant par ces mots 'Pour que le Peuple soit heureux' et finissant par ceux-ci 'la plus intègre équité' est déféré par la procédure ci-jointe, à Vos seigneuries et au Procureur Général» (PC 15002, *Conclusions* du PG, fol. 21; Rivoire, notice 2855). Ensuite, le magistrat démontre que le «libelliste» viole la loi qui prohibe la publicité littéraire des affaires politiques: «Je conclus, note en janvier 1781 le même procureur, à ce qu'il plaise à Vos Seigneuries de le déclarer [imprimeur] dûment convaincu, tant par les preuves contenues au procès instruit contre lui que par ses propres aveux, d'avoir imprimé ledit libelle, et contrevenu par là non seulement à vos ordonnances générales, mais notamment à votre arrêt du 29 mars 1780»[5].

L'enquête de l'auditeur dans le monde du livre est cruciale pour le parquet. En effet, sous le régime arbitraire des délits et des peines, la carence de lois exactes sur la sédition littéraire oblige le Procureur général à qualifier le délit d'imprimerie selon maintes «circonstances» matérielles ou morales. Selon la typologie pénale[6], les «circonstances» sont tirées de la matérialité éditoriale: anonymat ou pseudonyme, adresse typographique fausse ou absente, date non mentionnée ou fictive, impression «illicite» à Genève, contrefaçon des emblèmes républicains ou des ornements typographiques d'un imprimeur, commercialisation clandestine.

Ni «le papier, ni le caractère ne [peuvent] donner aucun indice sur les imprimeurs de cet ouvrage», note en mai 1765 un auditeur qui compare la typographie de la *Réponse à l'auteur de La Gazette d'Amsterdam, à la lettre qui lui fut adressée le 13 mars 1765* à celles du *Dictionnaire philosophique* de Voltaire et de la *Réponse aux Lettres de la Campagne* par d'Ivernois (Rivoire, notice 794), tous deux imprimés chez Grasset. Ayant fait des «perquisitions fort exactes» dans les imprimeries de la cité, le magistrat «informe» ici contre l'auteur, l'imprimeur et le distributeur de cet «ouvrage destructif [du] gouvernement» de la République. Le public l'achète à Carouge ainsi que chez les habituels revendeurs genevois et «loueuses de livres» fréquentés par Rousseau adolescent[7].

Les circonstances "morales" du crime littéraire sont aussi nombreuses. Elles accusent les «brochures infâmes» que le Procureur général de Genève lit pour les pour-

Gravure publiée dans Tableau historique et politique des deux dernières révolutions de Genève, *François d'Ivernois (1782)*

suivre en pointant les valeurs «attentatoires»: apologie de la sédition armée, violence verbale, «incitation à la haine sociale», «diffamation» de magistrats ou de particuliers, volonté d'«aigrir» le peuple pour le dresser contre le gouvernement, démoralisation du «public», mépris des institutions républicaines comparées au «despotisme». Chargeant l'imprimeur et le libraire, les circonstances de la sédition littéraire motivent la censure. Ayant qualifié le corps du délit éditorial, le Procureur général en motive la peine. Il requiert la flétrissure publique du livre devant la Maison de ville. À chaque fois, le libelle «séditieux» concernant Genève est ainsi «lacéré» puis «brûlé» par le bourreau. Les libelles diffamatoires sont censurés discrètement à l'instar des écrits «obscènes».

La censure ne se borne pas à la théâtralisation de l'autodafé. Fidèle à la jurisprudence locale, le Procureur général réclame l'amende contre le condamné en faveur de l'État. En outre, il exige parfois la censure (suspension) de la «maîtrise» d'un imprimeur ou libraire, voire leur incarcération. Finalement, il demande aussi que le pamphlet déjà diffusé soit «rapporté en Chancellerie» par leurs propriétaires. En cas d'infraction «atroce», lorsque la sédition s'ajoute à l'injure, le Parquet demande le bannissement de l'imprimeur ou du libelliste. En 1766, le Procureur général Jean-Robert Tronchin poursuit le pamphlétaire Joseph Lamande, auteur d'une «brochure détestable, séditieuse [qui] tourne en ridicule 178 Citoyens». Pour réparer ce crime littéraire contre l'État, ses magistrats et quelques particuliers, le libelle est brûlé publiquement. Fugitif, son auteur est condamné en effigie au bannissement perpétuel sous «peine de mort», après avoir été censuré et demandé «pardon à Dieu et à la Seigneurie, genoux en terre, aux pieds du Tribunal» et fait «amende honorable par toute la ville […], chemise blanche, tête nue, pieds nus, une torche ardente au poing»[8].

L'autodafé peut scandaliser l'opinion publique et provoquer la colère des «patriotes». Ainsi, en 1767, «Maître Pasteur», bourreau, dépose plainte pour dénoncer le libelle manuscrit – orthographié phonétiquement – qui le menace. Approuvant la censure des livres qui offensent la «Gloire de Dieu», le texte rappelle l'«office infâme» du bourreau genevois en lui faisant «craindre pour ses jours» (PC 11631, libelle, 1767). Au nom de l'opinion publique, le libelliste patriote demande à Pasteur de désobéir au Petit Conseil qui va exiger de «brûler [un] ouvrage indigne d'une telle fin»:

> par ta conduite à ce sujet, *note le libelliste*, je connaîtrai si tes sentiments sont analogues à ta fonction; si ils ne le sont pas, tu répondras hardiment que tu n'es pas fait pour brûler les droits irrévocables de 12 milles bons, vertueux, braves et honnêtes citoyens, mais pour punir les scélérats

> et brûler des ouvrages séditieux, contraire à la Gloire de Dieu et à la conservation de cet État [...] ; si tu le brûles, crains pour tes jours, Dieu veuille que tu sois le dernier citoyen de ton métier.

Confiscation, amende, bûcher, emprisonnement ou bannissement: l'arsenal pénal du Parquet contre la sédition littéraire varie selon la nature de chaque délit. En opinant «secrètement» pour la censure après avoir ouï le réquisitoire du Procureur général suivi neuf fois sur dix dès 1738, le Petit conseil fustige la circulation sociale des pamphlets qui fragilisent l'ordre social en braquant l'opinion publique contre la République. Le Parquet limite ainsi l'arbitraire du Petit conseil. Les objectifs politiques de la censure sont légalement motivés pour renforcer l'autorité de la République et intimider l'opinion publique par l'autodafé du libelle.

4. *Censure, curiosité publique*

La poursuite judiciaire des pamphlets illustre l'enjeu politique de la censure étatique qui réprime publiquement les libelles séditieux légitimés par l'opinion publique. «Je ne doute pas, note le 9 avril 1765 le Procureur général *subrogé* Rilliet qui réclame la combustion d'un pamphlet, que Vos Seigneuries ne sentent l'importance d'arrêter enfin la *licence de la presse*» en flétrissant chaque brochure «téméraire, séditieuse, injurieuse contre le Magnifique Conseil et destructive des Lois fondamentales de l'État». Selon ce magistrat, le libelliste qui «inspire la défiance sur [les] premiers magistrats de l'État» mérite le feu de la censure. Celle-ci doit «prévenir le débit» de la sédition littéraire, souvent qualifiée comme un crime de lèse-majesté républicaine[9]. Pour le Procureur général Galiffe, le publiciste aspire à «fomenter les divisions et à troubler la tranquillité». Appartenant à la «classe des crimes de lèse-majesté au second chef» son délit «mérite plus qu'aucun autre la vigilance et la sévérité des magistrats puisqu'il attaque la société entière dont ils sont les gardiens» (PC 12456, 1773, cit., *Conclusions* du PG, fol. 42).

Théâtralisé devant le tribunal face au peuple réuni à son de trompe, l'autodafé du pamphlet combat la «fermentation publique» de la pensée subversive. Incinérant le «libelle détestable, calomnieux, criminel», l'autodafé repousse la «contagion» littéraire de la contestation politique. Non seulement la justice doit «flétrir de tels écrits», exige fin avril 1765 le même magistrat qui obtient la combustion d'un libelle séditieux, mais les autorités doivent en «prévenir le débit» en cherchant à «connaître les auteurs» subversifs pour les incriminer[10].

Selon les magistrats de Genève qui l'appliquent au nom de la République souveraine, la censure brisera l'opinion publique lorsque celle-ci conteste l'autorité de l'État. Répandu durant la nuit du 20 au 21 novembre 1769 dans les estaminets du faubourg de Saint-Gervais, les rues de Genève ainsi que sur le «banc» de la Résidence de France, ce «libelle est d'un bout à l'autre un cri public à la sédition et à l'émotion populaire», souligne le Procureur Général Jacques Mercier qui en réclame la combustion publique. Ironisant en sept quatrains sur l'inégalité des bourgeois et des natifs devant la justice, la *Chanson nouvelle sur l'air Pour passer doucement la vie* «calomnie l'intégrité du magistrat» (PC 11955, *Conclusions* du PG). Or, en incinérant le libelle

pour rétablir la «tranquillité publique, le maintien de la Constitution et l'honneur du Gouvernement» (Procureur général *subrogé* Rilliet en 1765), la censure embrase l'opinion publique. Devant le tribunal, le bûcher du livre la radicalise. Dès 1760, la censure des imprimés disqualifie moins les «vues séditieuses» du libelliste qu'elle prouve la tyrannie étatique qu'il dénonce. Poursuivi en juin 1762 sur réquisitoire du Procureur général Jean-Robert Tronchin pour ses textes «téméraires, scandaleux, impies, tendant à détruire la Religion chrétienne et tous les gouvernements» (*Contrat social*, l'*Emile*), Rousseau, proclamé en justice («contrainte de corps»), utilise le 12 mai 1763 ce procès pour abdiquer à perpétuité son droit de bourgeoisie dans la république de Genève.

Transformant ainsi la publicité d'un coutumier autodafé en un scandale politique concernant l'opinion publique de Genève, il revendique pourtant l'«honneur du bûcher» qui place ses écrits du côté de la liberté. La censure assure la publicité des livres et l'avenir des idées «subversives»: «Mes Livres, quoi qu'on en fasse, porteront toujours témoignages d'eux-mêmes, et le traitement qu'ils ont reçu ne fera que sauver de l'opprobre ceux qui auront l'honneur d'être brûlés après eux» (*Lettres écrites de la montagne* (sixième lettre), in *OC*, p. 812). A l'instar de Rousseau qui récupère la flétrissure de ses ouvrages pour légitimer moralement sa posture sociale d'écrivain, le libelliste voit son combat justifié par la censure qui le réprime.

Dès 1760, certains procureurs généraux de Genève répètent, comme le chancelier Malesherbes responsable de la censure royale (*Mémoires sur la librairie*, 1758; *Mémoire sur la liberté de la presse*, 1788), que l'autodafé du livre séditieux est contre-productif. Non seulement il suscite les contrefaçons et ruine la librairie officielle, mais il légitime moralement l'auteur poursuivi. Rousseau montre en effet que la censure tyrannique fonde la vérité littéraire. En outre, le bûcher transforme l'ouvrage interdit en *best-seller*. Incriminant en 1764 le *Dictionnaire philosophique* de Voltaire, Jean-Robert Tronchin énonce cette thèse en notant que le *paradoxe de la censure* réside dans la publicité littéraire que l'autodafé confère à un ouvrage «philosophique»: les «flammes auxquelles on condamne un Livre allument [...] la *curiosité publique*; il était peu connu, de ce moment il va acquérir de la célébrité. Il y en avait peu d'exemplaires, on en sera bientôt inondé; et au lieu d'étouffer dans sa naissance un poison contagieux, on en précipite le progrès et la circulation» (PC 11296, «*Dictionnaire philosophique portatif*», ainsi que RC, fol. 470). Puisqu'il vise à mobiliser l'opinion publique, un «misérable libelle» sera alors «abandonné à l'oubli qu'il mérite», ajoute en 1765 le même magistrat en réclamant la saisie discrète d'une brochure pamphlétaire de treize pages intitulée *Lettre d'un citoyen à Jean-Jacques Rousseau en mars 1765*, laquelle «contient divers traits injurieux et calomnieux» contre l'autorité du Procureur général de Genève (Registre du Conseil, 1765, 16 novembre, fol. 509; Rivoire, notice 848).

Selon Tronchin, le mépris et le silence de la censure envers les imprimés illicites suffisent à neutraliser silencieusement les «indignes brochures». Attiré par le scandale littéraire, le libelliste recherche la publicité de l'autodafé qui accélère son succès éditorial. Voulant rétablir l'intégrité de sa souveraineté que blesse le pamphlet, l'État censeur promeut publiquement le livre séditieux. Après 1750, quelques procureurs

généraux signalent l'archaïsme politique de la justice qui brûle les ouvrages «indignes» pour écraser le «murmure» séditieux. Ainsi, visant à neutraliser la «publicité»[11] obtenue par le libelliste, la censure amplifie la force morale de l'opinion publique. Plus forte dès 1760 à Genève comme ailleurs en Europe, celle-ci délégitime l'autodafé organisé sur le forum de la cité. L'effet paradoxal de la censure réside dans le fait qu'elle renforce l'opinion publique que la censure veut étouffer pour contrer la «maladie d'écrire» du libelliste.

Bibliographie

Candaux (Jean-Daniel), Lescaze (Bernard), (éd.), *Cinq siècles d'imprimerie genevoise*, Genève, Société d'Histoire et d'Archéologie, 1980;

Condorcet (Marie-Jean-Antoine-Nicolas Caritat de), *Esquisses d'un tableau historique des progrès de l'esprit humain* [1795, posthume], Paris, GF Flammarion, 1988, « Neuvième période », pp. 215-217, 225, 229-231;

Constant (Benjamin), *Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs et particulièrement à la Constitution actuelle de la France (1815)*, in *Ecrits politiques*, éd. par Marcel Gauchet, Paris, Gallimard (folio essais), 1997;

Darnton (Robert), *The Corpus of Clandestine Literature in France 1769-1789*, New York, Londres, Norton, 1995;

Dentand (Julien), *Essai de jurisprudence criminelle*, Lausanne, sans nom d'éditeur, 1785;

Dollfus (Charles) (ancien rédacteur de la «Revue Moderne»), *Opinion publique*, in Maurice Block, *Dictionnaire général de la politique*, Paris, 2 vol., Lorenz, 1873 (Nouv. éd.), II, pp. 423-425;

Droin (Jacques), *Factums judiciaires genevois*, Catalogue, Genève-Paris, 1988;

Duruy (Maxime), *La Censure*, Paris, Publisud, 1995;

Dusaulx (Jean), *De la Passion du jeu depuis les temps anciens jusqu'à nos jours*, Paris, Imprimerie de Monsieur, 1779, 2 vol., I;

Fazy (Henry), *Les Constitutions de la République de Genève*, Genève […], Georg, 1890;

Gautier (Charles), *Un Cercle deux fois centenaire. Cercle de Montreal, cercle de Boisy, cercle de La Rive,* Genève, sans nom d'éditeur, 1960;

Ivernois (Francis d'), *Tableau historique et politique des deux dernières révolutions de Genève, Par****, Londres, 1789, 2 vol;

Klein (Ernst Ferdinand), *De la liberté de penser et d'imprimer. Aux Princes, Ministres et Ecrivains*, in Jean Mondot (éd.), *Qu'est-ce que les Lumières?*, Saint-Etienne, Publications de l'Université de Saint Etienne, 1991, pp. 53-66;

Kleinschmidt (John), *Les Imprimeurs et libraires de la République de Genève (1700-1798)*, Genève, Jullien, 1948;

Malesherbes (Guillaume-Chrétien de Lamoignon de), *Mémoires sur la librairie* (1758); *Mémoire sur la liberté de la presse* (1788), Paris, Bibliothèque nationale, 1994, présenté par Roger Chartier;

Masseau (Didier), *L'Invention de l'intellectuel dans l'Europe du XVIII*ème *siècle*, Paris, Puf, 1994;

Minois (Georges), *Censure et culture sous l'Ancien régime*, Paris, Fayard, 1995;

Ozouf (Mona), *Le concept d'opinion publique au XVIII*ème *siècle*, in *L'Homme régénéré. Essais sur la Révolution française*, Paris, Gallimard, 1989, pp. 21-53;

Perrenoud (Alfred), *Les Réalités humaines*, in Anne-Marie Piuz, Liliane Mottu-Weber (dir.), *L'Economie genevoise de la Réforme à la fin de l'Ancien Régime, XVI*ème*-XVIII*ème *siècles*, Genève, Georg, 1990;

Peuchet (Jacques), *Discours préliminaire*, in *Encyclopédie méthodique*, *Jurisprudence*, IX, *Police et municipalités*, Paris, Panckoucke, 1789;

Porret (Michel), *Le Crime et ses circonstances. De l'esprit de l'arbitraire au siècle des Lumières selon les réquisitoires des procureurs généraux de Genève,* Genève, Droz, 1995;

– *Au lendemain de l''affaire Rousseau'. La 'justice pervertie' ou les représentations de la justice patricienne chez quelques publicistes de Genève, 1770-1793*, in Louis Binz, Bronislaw Baczko, Marc Neuenschwander et al. (éd.), *Regards sur le révolution genevoise 1792-1798*, Genève, Société d'Histoire et d'Archéologie,1992, pp. 121-150;

– *Edition et combustion: les circonstances de la censure à Genève au XVIII*ème *siècle*, in «Annales Benjamin Constant», 18-19, 1996, pp. 279-290;

– *Expertises typographico-légales et censures des imprimés au XVIII*ème *siècle: l'exemple genevois*, in «La Lettre clandestine», 7, 1998, pp. 73-88;

– *Etouffer l'obscénité. La censure discrète des 'livres infects' à Genève dans la seconde moitié du XVIII*ème *siècle*, in «Equinoxe», 19, *Pornographie*, 1998, pp. 105-116;

Reynié (Dominique), *Le Triomphe de l'opinion publique. L'Espace public français du XVI*ème *au XX*ème *siècle*, Paris, Odile Jacob, 1998;

Rivoire (Émile), *Bibliographique historique de Genève au XVIII*ème *siècle*, Genève-Paris, Jullien, Georg, Picard, 2 vol., 1897;

Rocquain (Félix), *L'Esprit révolutionnaire avant la Révolution*, Paris, Plon, 1878;

Rousseau (Jean-Jacques), *Du Contrat social*, 1762, *OC*, III (Bernard Gagnebin, Marcel Raymond dir.), Paris, Gallimard (1964), 1979;

Santschi (Catherine), *La Censure à Genève au XVIIème siècle*, Genève, Tribune édition, 1978;
Séguier (Antoine Louis), *Réquisitoire sur lequel est intervenu l'Arrêt du Parlement du 18 août 1770, qui condamne à être brûlés différents livres ou Brochures* [...], Paris, 1770;
Tocqueville (Alexis de), *L'Ancien régime et la Révolution* (1856), Paris, Gallimard (folio), 1967 (éd. J.-P. Mayer), III;
Tronchin (Antoine), *L'Etat du gouvernement présent de la République de Genève* [1721], Genève, sans nom d'éditeur, 1901;
Voltaire (Jean-Marie Arouet de), *Traité sur la tolérance* (1763), in Raymond Trousson (éd.), *Voltaire et les droits de l'homme. Textes sur la justice et la tolérance*, Bruxelles, Centre d'Action laïque, 1994, p. 104.

[1] Déposés aux Archives d'État de Genève, les procès criminels utilisés ici (dorénavant PC) concernent un ouvrage séditieux poursuivi par le Procureur général de Genève (dorénavant PG). Sur son rôle judiciaire: Porret, *Le Crime et ses circonstances*. Pour identifier les imprimés genevois cités ici (édits, brochures, pamphlets, libelles, etc.): Rivoire, *Bibliographique historique de Genève au XVIIIème siècle* (dorénavant Rivoire).

[2] PC 16562, 27 oct. 1791, «Verbal» de l'auditeur Diodati qui recherche en vain (10 boutiques perquisitionnées) une «tragédie du sieur Desonnaz intitulée *La Mort de Fati*», ainsi que le *Moniteur genevois* attribué au patriote Jacques Grenus; Rivoire notices 3343 et 3364.

[3] PC 14016, 1783, information sur l'édition (genevoise?) d'une brochure intitulée *Abrégé historique des révolutions de la ville de Fribourg* (s.d.); PC 14031, 1783, *idem* sur plusieurs libelles concernant le gouvernement fribourgeois.

[4] PC 12456, «Conclusions» du PG qui réclame cinq ans de bannissement contre l'inculpé dont un libelle affirme « Nous sommes tous etgaut ».

[5] PC 13590, «Impression de libelle», «Conclusions» du PG subrogé Naville contre le libraire et imprimeur Pierre Frémont (dit Butini) accusé d'avoir imprimé *Mes Vœux ou les Etrennes du Magnifique Petit Conseil à la Patrie pour l'année 1780*; Rivoire, notice 2040.

[6] Pierre-François Muyart de Vouglans, *Les Lois criminelles de France dans leur ordre naturel*, Paris, Merigot, 1780, p. 436: «livres imprimés sans permission [...], sans nom d'Imprimeur, ni d'Auteur, ni de la Ville où ils ont été imprimés», «Livres sous un faux nom d'Imprimeur» (etc.).

[7] PC 11361, «Verbal»; Rivoire, notice 832; cf. *Les Confessions*, «Livre premier», *Œuvres complètes*, I, Paris, Gallimard, 1959, p. 39; Rousseau fréquente la boutique de «La Tribu». Malgré les «censures» du «Vénérable Consistoire», elle attire la jeunesse pendant les catéchismes et les sermons pour vendre ses livres.

[8] PC 11516, 1766, «Conclusions» du PG Jean-Robert Tronchin; Rivoire, notice 940. Revenu à Genève en le 28 mai 1769, Lamande est relaxé faute de preuves.

[9] PC 11350, 1765, «Conclusions» du PG contre la *Lettre d'un solitaire* [15 pp.], rédigée en faveur des représentants, contre le «conseil légal, purement aristocratique» de la République, débitée «de toutes parts» à Genève par la revendeuse Noblet et brûlée le 10 avril vers midi; Rivoire, notice 827.

[10] PC 11361, 1765, cit., «Conclusions» du PG contre la Réponse à l'auteur de *La Gazette d'Amsterdam, à la lettre qui lui fut adressée le 13 mars 1765* [7 pp.], plaidant à nouveau la cause civique des représentants, débitée à Carouge au Logis de la Ville de Genève et brûlée le 4 mai; Rivoire, notice 832.

[11] PC 14066, 1783, «Conclusions» du PG François-André Naville contre le pasteur Jean-François Paulet, auteur de l'*Essai chrétien sur les sources de nos erreurs morales* (Neuchâtel, 1783) qui compare la vénérable compagnie des pasteurs de Genève à une «assemblée de Dieux».

Historia de una paradoja: los orígines de la libertad de expresíon

IGNACIO VILLAVERDE

El único modo de conservar la libertad de imprenta, es que no haya leyes humanas relativas a ella.
[J. Bentham, *Carta al Conde de Toreno*]*

I

La historia de la *libertad de opinión* e imprenta[1] es la historia también de paradojas que aún permanecen en nuestros días. Y lo es porque es también la historia de dos honras, la pública y la privada, la del Poder y la del individuo. La historia de la opinión libre es la historia de la defensa del *honor* del poder religioso o político (confundidos inextricablemente durante más de dos tercios de esa historia), y la defensa de la reputación de las personas frente a quienes lo mancillaban poniéndolo en cuestión con sus críticas (en el más benévolo de los casos). Pero no nos dejemos confundir por las palabras, porque si en apariencia la historia de la libertad de opinión lo es también de la defensa de aquellas honras, tras dicha apariencia no hay sino una historia de la lucha por el poder. Porque la honra de uno y otro, la honra del Estado o de la persona, no era sino la expresión de su *auctoritas*, que se defendía ejerciendo el *imperium* para perseguir a quienes mediante sus palabras, dichas o escritas, ponía en entredicho la autoridad moral del Estado, la Iglesia o las personas honorables. Poner en cuestión su autoridad quebrando su honra les restaba legitimidad, bien para ejercer justamente aquel *imperium*, caso del Estado y la Iglesia, bien para seguir siendo persona

* Cita tomada de Molinero, 1989, p.53. El presente artículo es un breve resumen de parte de la Ponencia que tuve el honor de defender públicamente con el título «Introducción histórica a las libertades de información y expresión» en las VII Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, celebradas en octubre de 2001, cuyas Actas han sido publicadas ya en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003. Debo agradecer a la Dirección de dicha Asociación, y en particular a su Presidente Germán Fernández Farreres, su amable permiso para publicar de forma separada este trabajo; así como a los amigos y compañeros que con sus observaciones y sugerencias me han permitido mejorar este trabajo en su forma y fondo, muy en especial al ya citado Germán Fernández Farreres, a Ignacio Borrajo Iniesta y a Ignacio Fernández Sarasola.

digna de confianza y con autoridad, en particular en el tráfico jurídico-económico privado. Si el Estado o la Iglesia eran atacados en su honra, se minaba su legitimación para mandar; si la persona era atacada en su honra se le causaba un daño al hacerla desmerecer en sus relaciones, en especial jurídicas y particularmente económicas, con los otros.

Muy posteriormente, casi en las décadas más recientes, es cuando la libertad de opinión e imprenta se piensa de otra forma. Cuando la defensa del *honor* del Estado pierde su naturaleza personal, la propia en la que se estribaba el honor de las personas, y adquiere una dimensión pareja a la institucionalización y formalización del propio Poder público. Ya no se defiende el honor del monarca o de quienes encarnan a la Religión, sino las bases mismas de la legitimidad del Estado: la paz jurídica, que es cuestión de formas y procesos institucionalizados. Una cuestión preservada y considerada ajena a las cuestiones de mera opinión.

El Estado, entonces, perseguirá toda opinión que socave ese fundamento legitimador del nuevo Estado (las palabras que se creían provocadoras de actos violentos contrarios a las condiciones propias que autorizaban el uso de la fuerza por el Estado -apología, propaganda, conspiración e instigaciones -, o se consideraban ellas mismas violentas – lo que modernamente denominamos *fighting words* y *hate speech*). En este estadio, lo jurídicamente relevante no será el fundamento mismo de la restricción a la libertad de opinión e imprenta, el por qué se pueden castigar ciertas opiniones, lo que resultaba evidente a la razón para la época y sus pensadores; sino el procedimiento a seguir para su persecución y castigo; en fin, el cómo se pueden castigar. El Siglo XIX y buena parte del XX son las épocas del *due process of law* para perseguir las opiniones no toleradas en el Estado liberal de Derecho.

También la defensa de la honra personal sufre cambios con el tiempo. En esencia se espiritualiza, abstrayéndose del valor patrimonial del daño que en el tráfico jurídico-económico sufre quien ha visto mancillada su reputación. Ya no se defiende sólo la honra con valor económico, también la honra en su dimensión moral, de forma que la indemnización, mecanismo jurídico habitual para castigar y/o reparar el daño sufrido, ya no compensa sólo debida y adecuadamente la lesión patrimonial probada por el ofendido, sino también y además, es la forma civilizada (y quizá la propia en sociedades mercantilizadas como las de tradición europea) de reparar en la medida de lo posible el daño moral sufrido.

Esta primera representación apresurada de la Historia de la libertad de opinión lo es también del proceso de laicización y democratización de las bases de la legitimación del Estado moderno. En efecto, la desvinculación del honor del Estado del de la Religión, del de quienes forman parte de los órganos estatales, e incluso del ligado a los fundamentos mismos de su autoridad, fue un largo y tortuoso proceso de la tolerancia religiosa al respeto y protección del disidente político (siempre con un límite más allá del cual la disidencia resultaba inaceptable) anudado a la institucionalización y formalización de los sustentos de la legitimación del Poder público. La protección al crítico se incorpora a las bases de la legitimación del Estado constitucional (opinión pública libre, libre discusión de las ideas, mercado libre de las ideas).

Sin embargo, esa misma libertad, que ese mismo Estado propugnaba como uno

de sus más sólidos e insoslayable pilar, constituía al tiempo una actividad de riesgo para su salud. Tal era así, que pronto se la sujetó a mecanismos más o menos sutiles de control y restricción para evitar que la opinión pública (reducida a mero fenómeno privado y jurídicamente irrelevante) fuese la causa de la ruina, y acaso, de la propia destrucción del Estado. Semejante trance difícilmente podía soportarse sin paradojas y perplejidades.

La mayor y más evidente paradoja consiste en que cuanto más se proclamaba la radical consustancialidad de la libertad de opinión e imprenta para la subsistencia y fortalecimiento del nuevo Estado liberal, más normas se promulgaban para contener y refrenar los abusos de los que tan capital libertad podía llegar a ser víctima. El Decreto de 10 de noviembre de 1810, promulgado por las Cortes de Cádiz, deseaba garantizar la libertad de opinión e imprenta mediante el castigo de sus abusos. Lo que adquiere importancia es el modo en que debe decidirse qué opiniones son abusivas. En suma, fijar el proceso legalmente debido del castigo de los abusos de la libertad de opinión e imprenta. Las leyes de prensa e imprenta eran leyes represivas del abuso de la libertad de opinar, y no normas garantes de dicha libertad. Lo que por otra parte nada de extraño tiene. En el modelo Constitucional liberal la función de la Ley era precisamente fijar los límites de las libertades naturales de los individuos.

Al menos, en ese proceso, la defensa del Estado frente a la opinión disidente fue abandonando progresivamente la idea de daño inflingido en la autoridad del Estado como fundamento de la prevención y castigo de aquellas opiniones, sustituyéndola por la de la defensa del bien común. En fin, la prohibición y castigo de determinadas opiniones políticas irán progresivamente ligándose a la defensa de la colectividad, castigando aquellas palabras cuya difusión lesione o ponga en grave riesgo el bien común, cifrado éste en la erradicación de la violencia física y de su amenaza como medio de cohabitación social. La última frontera irrebasable ya no será el *honor* del Estado, sino la defensa de los ciudadanos frente a la coacción sutil de las palabras.

La libertad civil de opinión e imprenta, en tensión con la protección del honor de la persona, sigue caminos paralelos a los transitados por la libertad política de opinión e imprenta. La inicial proposición, según la cual, el Estado no castiga las opiniones privadas (en el sentido de no políticas) sino el daño que con las mismas se haga (proposición falaz a todas luces, pues claro está que se castigan esas opiniones privadas, sólo que la causa de su castigo debe buscarse en el daño que ocasionan y no en las palabras mismas) da paso a la salvaguardia de un bien distinto, el de el aseguramiento de la pacífica convivencia entre personas garantizando que las ofensas de palabra se lavarán con la aplicación del código penal y no recurriendo al duelo entre caballeros de honor.

La evolución de la libertad de opinión no ha necesitado de grandes cambios ideológicos, ni ha requerido reemplazar las técnicas jurídicas de composición de conflictos y reparación de daños, que, en último término, han sido siempre los mismos en esa evolución histórica.

Pero esta Historia arrastra consigo, como no podía ser de otro modo, sus propias, y en ocasiones insolubles, contradicciones e incógnitas. Así, aquélla evolución sufrida por la libertad política de opinión

no ha resuelt o la paradoja que sigue pasmando a los teóricos según la cual el Estado debe proteger opiniones en las que, indudablemente, puede estar, o más simplemente, contienen el germen de su propia destrucción. ¿Hasta dónde debe llegar la protección de las opiniones crítica o frontalmente contrarias con el Estado liberal-democrático de Derecho? Asegurar protección a dichas opiniones políticas puede que haga más democrático al Estado, pero también es posible que lo haga más débil frente a sus enemigos.

Pero no sólo las paradojas provienen de su faz política. La libertad civil de opinión también es prisionera del proceso inverso al sufrido por su dimensión política. Si esta dimensión política ha transitado de la prohibición y el castigo a la protección (e incluso sobreprotección), la civil ha visto cómo su contrario, el honor ajeno (y sus aledaños, intimidad y propia imagen), en ese proceso de progresiva espiritualización y abstracción de su estribo económico, se ha alzado como un nuevo derecho fundamental. Un derecho fundamental colocado en pie de igualdad junto a la libertad de opinión en los sistemas constitucionales liberal-democráticos contemporáneos, reivindicando cada vez con más fuerza y convicción su lugar en los fundamentos del Estado democrático, como expresión de la dignidad del ser humano.

Pero esta Historia también puede ser contada de otro modo. También puede ser la historia por la posesión de la verdad. En definitiva, quien defiende su honra, sea el Estado, la Iglesia o la persona privada, está defendiendo una determinada verdad sobre sí mismo, y la verdad por definición es una y no se discute. Obviamente, siendo así las cosas, poco espacio le queda a la libre discusión de las ideas, cuando de discutir sobre las cosas verdaderas se trata (cosas tales como la Religión, Dios, el Estado, el Rey …, hasta la propia Constitución).

Sin embargo, quienes fueron perseguidos por sostener otras verdades, o más simplemente, dudar de la verdad, clamaron por su derecho natural a no serlo por sus opiniones e ideas, con el argumento de que nadie, ni siquiera el Estado o la Iglesia eran infalibles. Como afirmó Milton en su *Areopagítica*[2], las opiniones no tienen por qué ser verdaderas *a priori*, en ese caso la discusión de las distintas opiniones dejaría de serlo para convertirse en una plural afirmación del dogma con el que coincidan. La discusión debe ser libre, decía Milton, porque la ausencia de coacción en la disputa garantiza que la verdad es fruto de la discusión y no de la imposición de las opiniones consideradas verdaderas *ex ante* por quien se tiene por infalible[3].

La verdad se impone acallando al que la discute o la niega, porque la verdad, ese bien preciado de la teoría política clásica, su búsqueda, descubrimiento y posesión, es la sustancia del Estado, y su luz alumbra a la Justicia. Es la Ilustración la que mina esa profunda fe en la verdad única e indiscutible para todos los órdenes de la vida, y afirma que en política no hay verdad, sino opinión; o mejor dicho, la opinión pública es la que está en posesión de la verdad. La política no es lugar apropiado para hablar de verdades, porque quizá no las haya. Herencia bien administrada por el Liberalismo. Quien acalla las voces de quienes opinan de forma dispar, se arroga, como dejó dicho el ilustre liberal J.S.Mill recogiendo el legado Ilustrado, una infalibilidad injustificada y obstruye el único medio idóneo para alcanzar lo que puede acercarse, no a la verdad, sino a la

decisión u opinión más correcta (y más beneficiosa para el conjunto de la sociedad). Ese medio era la libre discusión de las distintas opiniones. Un *mercado* en el que competirán unas con otras, siendo la correcta, la mejor, la más acertada por ser la más racional, la que se alce victoriosa en esa disputa. Una vez más aparece en escena esa fe en que lo racional, por serlo, siempre triunfa. Nadie debe interferir en ese mercado, como nadie debe hacerlo en el económico, ni siquiera el Estado, ya que las leyes naturales de ambos mercados asegurarán el éxito de lo mejor.

II

El contexto histórico en el que ha de enmarcarse la reivindicación originaria de la libertad de opinión e imprenta es el de la lucha por la tolerancia religiosa y contra la censura regia o eclesiástica, principal obstáculo para una convivencia pacífica entre las distintas Fés y para una disputa libre entre las diversas opiniones e ideas políticas o religiosas sin el temor a pagar con la propia vida por ello, y que constituyó uno de los aspectos sobresalientes del proceso de formación del Estado liberal de Derecho.

La consecución de la ansiada paz civil (y jurídica) mediante el reconocimiento y protección de las libertades naturales del individuo, entre las que se contaba la de no ser sancionado por sus ideas y creencias, y tampoco por expresarlas públicamente, que acompañaría, según sus teóricos y activistas, a la instauración del Estado (material) de Derecho, fue uno de los más eficaces argumentos contra la posesión de la «verdad» en la que el monarca absoluto pretendía estribar la legitimidad de su poder en lo terrenal, y el de la Iglesia en lo espiritual, en la medida en que su fuerza de mandar se quería derivada de una verdad revelada única e indiscutible (Kamen, *Nacimiento*; Böckenförde, *Die Entstehung*, p. 42; Grimm, *Recht*, pp. 237, 242 y 243).

Si en el origen de esta libertad estuvo en la lucha por la tolerancia religiosa y la libertad de culto, será luego, como paso intermedio en su evolución, la idea de los Ilustrados de una «libre comunicación de las luces», y su empeño en atajar la ignorancia popular, el segundo gran propósito de su vindicación. La ignorancia, pensaban aquéllos, hacía imposible el uso de la razón, y, por ende, toda crítica racional (la duda cartesiana aplicada también a lo político), cosa que sin duda propiciaba la manipulación del Pueblo y contribuía al establecimiento y mantenimiento de Estados arbitrarios y tiránicos (así lo destacan Schmitt, *Verfassungslehre*, pp. 171-172; Bullinger, *Freiheit*, § 142, n. 10 y ss.; Hartmann, *Meinungsfreiheit*, p. 96; Schneider, *Eigenart*, p. 16; Otto y Pardo, *Derecho*, p.132).

Así pues, las libertades religiosa y de opinión servían de protección al disidente en lo espiritual y en lo terrenal, o al menos ese era su objetivo: que quien pensara y expresara su pensamiento no temiese al castigo por su disidencia, ya que ésta, no era sino una manifestación de su raciocinio, marca distintiva de su ser natural.

Las primeras invocaciones propiamente dichas de la libertad de opinión e imprenta, concebida esta libertad como un fenómeno autónomo de la reivindicación de la tolerancia, tiene lugar cuando se eleva a primer término la petición de libertad para la discusión de las ideas políticas, una vez alcanzada (al menos en apariencia) la tolerancia religiosa en el marco del Estado despótico. Terminar con la censura estatal

de las ideas políticas (y en menor medida de la eclesial, que constituía aún un residuo confesional del Estado absoluto) será uno de los objetivos prioritarios del Constitucionalismo. Sin embargo, este propósito de los pensadores y teóricos del Constitucionalismo no llego a contagiar la práctica política y constitucional del Estado liberal, que mantuvo la censura como instrumento útil para reprimir los "abusos" de la libertad de imprenta durante largo tiempo. El Régimen absolutista apuntaló su lucha contra la disidencia política mediante la instauración de férreos sistemas de censura, la instauración de monopolios estatales sobre las imprentas o el papel (al que se solía someter a un régimen fiscal especialmente gravoso), y con la promulgación de diversas normas de policía de imprenta.

Al igual que en otros ámbitos de las relaciones socio-jurídicas, la salvaguardia de la *salus publica* en ese ámbito de la discusión política ofrecía al Monarca un título de intervención que se articulaba a través de normas de policía de imprenta que sujetaban la existencia de imprentas y la consiguiente publicación de libros, panfletos y demás escritos, a la obtención de una previa licencia regia, e incluso se establecía su necesaria ubicación en ciertas ciudades únicamente, así como se prohibía la importación de libros o cualquiera otra clase de escritos. No fue distinta la práctica del despotismo Ilustrado, para el que la única opinión relevante era la del Monarca cuya superior "ilustración" le hacía ser el único idóneo para opinar y tomar decisiones[4].

Sin embargo, los primeros textos normativos en los que la libertad de opinión e imprenta se garantizaba expresamente, además de tardío, anudaban dicha libertad a la tolerancia religiosa o, allí donde la había, a la actividad parlamentaria. En efecto, el *Preußisches Allgemaines Landrecht* de 1794, en su § 4 establecía que nadie podía ser perseguido por sus creencias religiosas; y el art. 9 del *Bill of Rights* inglés de 1689 establecía que la libertad de palabra de los parlamentarios sólo podía ser perseguida o investigada por el propio Parlamento.

En suma, la libertad de opinión e imprenta, se positiviza como una faceta de la libertad religiosa o como un privilegio del fuero parlamentario. Los restantes aspectos de esa libertad, como la simple libertad de palabra o la de crítica políticas, se embeberán, en último término, en la invocación general de la libertad natural individual (los derechos innatos del hombre) frente al poder del Monarca absoluto (o del déspota ilustrado o del Parlamento soberano). Si esa reivindicación perseguía sobre todo la seguridad jurídica de que se respetaría un determinado *due process of law* para restringir las libertades naturales del individuo, como cobijo ante la arbitrariedad, idéntica pretensión anidaba en la invocación por los individuos o los jueces de la libertad de opinión e imprenta en tanto dimensión de la libertad natural de los primeros: que la persecución o sanción por las opiniones políticas se hiciese con plena sujeción al *due process of law*: lo que puede explicar, en parte, las peculiaridades procesales de la persecución y sanción legal con ocasión de la divulgación de ciertas opiniones (v. Goring, *Aüßerungsfreiheit*, p. 61; Meyer, *Die Enstehung*).

Han sido las Declaraciones de Derechos norteamericanas las primeras en garantizar en rigor la libertad de opinión e imprenta de los ciudadanos, sin distinguir la clase de opinión protegida frente a su persecución por el Poder público, y teniendo esa protección como un pilar del nuevo Estado[5]. El

salto cualitativo dado por estas Declaraciones es capital, ya que para el modelo norteamericano, la garantía de la libertad de opinión e imprenta no se reduce a la exigencia del proceso legal debido, tan caro a la tradición británica.

Por su parte, los sistemas continentales seguirán la senda británica hasta bien entrado el Siglo XX. Ciertamente, la Declaración francesa de Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789 y las posteriores Constituciones de 1791, 1793 y 1795 reconocieron aquella libertad en términos similares a los *Bill* norteamericanos. Pero no es menos cierto que en Francia, y en definitiva en el Continente, el trato jurídico que en la práctica recibía la libertad de opinión e imprenta se sujetaba a la ley que establecía sus límites, conforme a las remisiones que a la misma hacían a tal fin los distintos preceptos constitucionales que reconocía dicha libertad; ley que instauraba diversas formas de control de la opinión política (y en algunos casos, como el español, también religiosa).

En fin, la libertad de opinión e imprenta era lo que el Legislador disponía en las normas de policía de imprenta y en los códigos civiles y penales, o en leyes específicas de prensa. Dicho en otras palabras, parafraseando a Blackstone, subrayando así esa raigambre anglosajona del derecho continental de la libertad de opinión e imprenta, esta libertad comenzaba donde la ley que la regulaba callaba (Blackstone, *Commentaries*, pp. 136-138). En los estados Unidos de Norteamérica, por el contrario, y en particular desde la promulgación de la Primera Enmienda de su Constitución federal en 1791, esa misma libertad se erigía, sin embargo, en límite constitucional a la Ley.

Expresar libremente la opinión y las ideas se concebía por los liberales como el

DU
GOUVERNEMENT
CIVIL.

Où l'on traitte de l'Origine, des Fondemens, de la Nature, du Pouvoir, & des Fins des Sociétez Politiques.

Traduit de l'Anglois.

A AMSTERDAM,
Chez ABRAHAM WOLFGANG,
près de la Bourse.
MDC LXX.

John Locke

Frontispicio de Dos ensayos sobre el gobierno civil, *John Locke*

fenómeno externo de una conciencia libre y racional que sólo podía subsistir en libertad y que únicamente con ella, libre y racional, se podía erigir y sostener un Estado justo (esto es, regido por la razón)[6]. Su caro sistema representativo era concebido como «el gobierno de la opinión», en palabras de Bagehot (*The English Constitution*). Y, también, sólo un tipo de Estado podía garantizarla, aquel que encuentra su justificación en salvaguardia de esa libertad. Luchar por expresar con libertad lo que se pensaba era luchar por un tipo de Estado que se diferenciaba de otros porque estos últimos basaban su poder en la persecución de las ideas disidentes.

La clave de bóveda está en la paridad que debía existir entre las distintas opiniones políticas o religiosas; ninguna debía pesar más que las otras. Para ello se despojaba a esa esfera de la pública discusión de ideas y opiniones de toda facultad de ejercicio de

coacción directa o indirecta, física o simbólica, asegurando así la paz social y jurídica sin necesidad de declarar como verdadera una única opinión acallando a las restantes con la amenaza de la coacción, como hiciera el Estado absoluto. Sólo cuando con lo manifestado se afectaba el «bien común», es decir, a la estabilidad misma del Estado o se lesionaban otros bienes jurídicos individuales, se habilitaba al perjudicado (Estado o particulares) para actuar conforme a los procedimientos judiciales previstos. Así, en apariencia, no se trataba de acallar o perseguir ninguna opinión, sino de castigar por igual a toda opinión contraria a los fundamentos mismos del Estado liberal que propiciaban la pacífica discusión de las ideas y opiniones: el respeto a los intereses civiles y al sistema jurídico que hacía posible ese respeto.

Una vez más, las diferencias con el Antiguo Régimen en el modo de abordar idénticos asuntos, más allá del aparente reconocimiento de libertades individuales como la que nos ocupa, está en las formas y procedimientos: el bien común o los intereses civiles amenazados o perjudicados por un abuso de la libertad de opinar (como, en definitiva, así era para el resto de libertades) ya no se protegen al albur de la voluntad regia a través de procedimientos discrecionales y, en el mejor de los casos, por medio de órganos administrativos especiales; sino mediante los procedimientos que fija la Ley, en la que se identifican por la comunidad los bienes comunes e intereses civiles que deben protegerse frente al abuso; Ley que, además, debe aplicar un tribunal sujeto únicamente a su letra.

Así pues, la libertad de opinión e imprenta cumplía al tiempo con dos relevantes funciones para el nuevo Estado liberal de Derecho: proteger la crítica del Poder frente a los intentos de silenciarla desde el propio Poder público; y asegurar la paz social evitando que la disputa ideológica o religiosa se resolviese con el uso privado o público de la fuerza física primando una opinión en detrimento de las restantes.

III

Cumple, pues, la garantía de la libertad de opinión e imprenta una doble función, a un tiempo civil y política, propia de esa especie de comunidad ideal en diálogo cuya argumentación racional suministra el fermento legitimante del nuevo Estado liberal. Quien puede expresar públicamente su disenso con los demás o con su Gobierno podrá corregir el error ajeno o convencer con sus razones de la necesidad de un cambio político sin acudir al uso de la fuerza para imponerse sobre los demás. Con la garantía de la libertad de opinión e imprenta se aseguraba al individuo un cauce de expresión pacífica de su desacuerdo con la mayoría o con la ley. Y, en consecuencia, también se le garantizaba la posibilidad de que en el futuro su opinión llegase a ser la mayoritaria. De este modo se legitimaba el sistema en su conjunto y la obediencia a la ley (la ley debía obedecerse, ya que su modificación ya no pasaba necesariamente por la resistencia a su cumplimiento, sino que era posible a través de su crítica sin estar bajo sanción por ello).

El concepto que ha venido a resumir este complejo entramado fue el de libre discusión de las ideas. Si el fin último de quien se expresaba era influir en los demás, lo realmente importante era que esos

«demás» le pudiesen oír. Si se impedía la expresión de opiniones contrarias se estaba presumiendo la existencia de una opinión o idea infalibles, aquellas que sí se podían escuchar, y que como infalibles se imponían sin discusión. El medio de evitar ese desequilibrio entre opiniones que acabaría con la tolerancia no era otro que el que éstas concurriesen en un foro público, generando una discusión donde todas las ideas y opiniones estén en igualdad de condiciones de ser discutidas. Y el medio jurídico para garantizar ese acceso era justamente la libertad de opinión e imprenta[7].

Fijémonos ahora en la función *política* de la libertad de opinión e imprenta.

IV

La principal función de la libertad de opinión e imprenta en el s.XVIII fue la de ser expresión del anhelo de asegurar frente a la coacción estatal o privada un cauce de oposición burguesa al monarca absoluto y luego despótico, y posteriormente de crítica al uso del Poder público por sus depositarios en el seno del Estado liberal. En ese contexto las nociones libre discusión de las ideas y opinión pública tratan de resumir la función política que en el Estado liberal cumplió la libertad de opinión e imprenta. Una función que respondía a la fe ilustrada-liberal en la discusión libre y pública como fuente de racionalidad e instrucción públicas, dirigida al interés general, que era el interés único que debía guiar los asuntos del Estado[8].

La reivindicación de libertad de opinión e imprenta era una extensión natural de la idea de un individuo autónomo y racional, y de conciencia libre. Conciencia que debía poder confrontarse con otras conciencias sin que, como dijo Spinoza, la ley deba interferir en esa confrontación[9]. Si el Estado no es ninguna instancia competente para decidir sobre la disputa entre diferentes conciencias, hechas externas a través de la opinión, la imparcialidad y neutralidad del Estado en la materia debían imponerse como principios de su modo de obrar en el libre debate de las ideas. Estado de Derecho y reivindicación de libertad de opinión e imprenta sólo se explican en un momento histórico en el que se evoluciona de un modelo de sociedad donde la comunicación se limitaba a pequeños círculos privados cuya posible crítica del Orden existente se reducía al círculo vital más privado.

La creciente insatisfacción burguesa con el orden político absolutista cobrará forma en la segunda mitad del s. XVIII en una institución social que adquirirá peso específico en el entramado sociopolítico del momento: la opinión pública. Una institución social que obrará como tribunal social y censor político del Estado ante la incapacidad de sus jueces para controlar las acciones de aquél y atajar sus arbitrariedades. La respuesta estatal a la reivindicación de una libertad de opinión e imprenta, con la que se trataba de dar sustento y amparo jurídico a aquella institución social, para asegurar la existencia de unas relaciones sociales en las cuales pudiera originarse una comunicación pública sobre los problemas de orden político sin miedo a ser castigado por participar en ellas fueron las diversas medidas de policía de imprenta, e incluso la reinstauración de la censura previa[10].

La necesidad de una libre discusión de las ideas no fue, pues, un mero anhelo teórico. Constituía también una necesidad de la burguesía como medio para expresar su

oposición al orden político existente que asfixiaba su desarrollo económico y social. A medida que su relación con el Poder público se hacía más compleja, y más directamente sufrían las decisiones de este Poder público en todo orden de asuntos, cobrando asimismo con el paso del tiempo mayor conciencia de su protagonismo social y político, la burguesía reclamaba su espacio en el debate y toma de decisiones políticas y económicas. Si ellos soportaban los costes de esas decisiones, también quería intervenir en su toma y ejecución. Y el primer paso para hacerlo era, claro está, conocer cuáles eran esas decisiones y poder someterlas a su crítica opinión[11].

Pero la reivindicación de la libre discusión de las ideas no sólo se hacía para disfrutar de un espacio de libre critica al poder. Esa libre crítica, que alimentaba una pujante opinión pública sobre los asuntos de Estado, en tanto estos concernían a la colectividad formada por ciudadanos, y no por simples súbditos del Rey, se consideraba también un pilar irrenunciable del nuevo Estado. O para ser más preciso, de un Estado "justo". La opinión era una manifestación externa de la razón individual, autónoma y libre. Como tal, su expresión pública implicaba la manifestación y participación del ciudadano libre en diversos asuntos, gozando de capital importancia cuando ese asunto objeto de su opinión era la cosa pública; esto es, todo asunto referido al bienestar de la comunidad a la que pertenecía en su condición de ciudadano, y sobre la que tenía todo el derecho a opinar en tanto lo que el Estado decidiese sobre ese particular la afectaba de forma inmediata. Así pues, ese Estado estaba obligado a someterse a su "opinión", a su "juicio" sobre toda medida que le afecte. Sólo si la medida era consentida por los afectados en una discusión pública, la medida era legítima y, además, era la correcta[12].

Ese opinar sobre los asuntos públicos, ese emitir un juicio sobre esos asuntos al que debía someterse el Estado, se articuló a través de dos instituciones caras al Liberalismo, y que manifestaban a la perfección aquella fe en la discusión pública entre individuos libres como medio para alcanzar la verdad, al menos política: la representación parlamentaria y la formación de una opinión pública a través de la garantía de la libertad de opinión e imprente[13]. Ambas imponían el aseguramiento jurídico de la indispensable libertad de expresión y deliberación sobre las cuestiones de relevancia política en el debate parlamentario y en la opinión pública. La diferencia, nada baladí, entre una y otra institución, Parlamento y Opinión Pública, esenciales para el Estado liberal de Derecho radicaba, ya lo habían señalado Spinoza y Locke, en que la primera creaba derecho a partir del debate, y la segunda no, y lo que era aún más importante, no podía crearlo (v. Spinoza, *Tratado*, p. 416; Locke, *Two Treaties*, § 3, p. 24).

Un gobierno sabio y racional tenía su fundamento en la libertad de opinión (v. Hume, *Ensayos*, p. 3 y ss.), a través de ella se sacaban a la luz los errores y las equivocaciones del Estado, y sólo así era posible alcanzar la verdad en los asuntos públicos. La libre discusión de las ideas se erigía como un "plebiscito" cotidiano sobre la acción del Estado[14]. El gobierno del Estado sigue apoyándose en la verdad para legitimarse, como el monarca absoluto. Pero esa verdad tiene su origen en un punto bien distinto al de la iluminación sacra o al desnudo ejercicio del poder omnímodo. La verdad era y debía ser el resultado de una

libre discusión pública, por tanto: accesible a todos (pública), sin injerencias del Estado (libre) y consistente en el debate e intercambio de ideas y opiniones (discusión). El reconocimiento por parte del Estado de la libertad de opinión e imprenta se deriva de la capital importancia que la libre discusión tiene en el nuevo orden político. Su legitimidad como Estado justo se cifraba, precisamente, en la articulación de ambos sistemas de libre discusión de ideas dotando al conjunto de la tan apreciada y anhelada "racionalidad": el parlamentario y la opinión pública.

Cuando se ejercía la libertad de opinión e imprenta no se ejercía sólo una libertad civil. También se estaba ejerciendo, siquiera indirectamente, una libertad política, por cuanto permitía al ciudadano participar mediatamente en la toma de decisiones del Estado. Sólo a través de la libre expresión de sus ideas el hombre se transformaba en ciudadano, emancipándose de su condición de súbdito y erigiéndose en sujeto político propiamente dicho, primero frente al monarca absoluto que monopolizó en su día el foro público, y luego en el nuevo Estado liberal de Derecho (v. Grimm, *Recht*, p. 252; Fernández Sarasola, *Representación*; Id. *Poder*, *passim*).

Esa opinión pública operaba como necesaria transposición de lo que sucedía en los parlamentos, utilizando como medio de expresión habitual la prensa, para así hacer partícipe de los asuntos públicos a quien no podía sentarse en las Cámaras. Hay un efecto de retorno entre el representante y el representado a través de esa publicidad para dar cumplimiento al principio consensual de que todo lo que afecte a todos, por todos debe ser decidido. La Prensa surge por tanto como «órgano de actualización de la voluntad popular» y la opinión pública como «poder contragubernamental (v. Hellmuth, *Zur Diskussion*, p. 208), originándose un conflicto entre Prensa y Parlamento por disputarse la verdadera representación del interés general, pues ambos se conciben como foros políticos. Uno, el institucional, jurídicamente regulado (orgánico); y el otro, el social, derivado de la libertad de los ciudadanos cuya garantía es el fin supremo del Estado. Parlamento y Prensa son ambos *órganos* de la "voluntad común" del Pueblo.

Pero este sustento teórico de la libertad de opinión e imprenta no debe llevarnos a engaño. El aparente valor democrático de la reivindicación de una libre discusión de las ideas en las que todos puedan participar y coadyuvar en la formación de una opinión pública que se proyectará mediante el voto y la crítica pública en el Parlamento, es eso, aparente. La indudable tendencia democratizadora de los planteamientos teóricos en los que se sustentaba la vindicación de la libertad de opinión e imprenta en el Constitucionalismo decimonónico (cuyo estribo era esa igual participación en el debate público), siguió los mismos pasos que el sistema parlamentario de representación política. En ambos, el germen democrático será convenientemente atajado. De un lado, negando toda relevancia jurídica a la opinión pública y separándola tajantemente de su dimensión cuantitativa, por cuanto la opinión pública no era la suma de las opiniones individuales, sino una noción abstracta y cualitativa; y de otro, convirtiendo el concepto de ciudadano en una noción selectiva. De ambos modos se desactivaba el pálpito democrático de una libre discusión de las ideas en la que, en principio, podía participar cualquiera. En efecto, en último

término, el derecho a participar en esa discusión finalmente se reconocería sólo a un selecto grupo de ciudadanos.

Al igual que en el ejercicio del voto o para acceder a cargos públicos sólo eran considerados ciudadanos unos pocos, *los propietarios*, a los únicos a quienes se les reconocía esa igual participación en los mecanismos de representación y decisión político-jurídica; para tener reconocida la libertad de opinión e imprenta políticas y la participación en igualdad de condiciones en el libre debate de las ideas, también se debía ser *propietario.* El paralelismo entre ambas situaciones es evidente. Ambos eran mecanismos de participación en el Estado, y en ambos, como tales mecanismos, sólo quienes disfrutaban de ciertas condiciones materiales y sociales podían ser considerados en rigor ciudadanos, únicamente preocupados por el bien común. Aún más, no era nada extraño encontrar muy extendida la idea de que sobre las propias ideas y opiniones se ejercía un derecho de propiedad, de modo que su divulgación no era más que una transmisión de la propiedad. La libertad de opinión era un derecho a tenerla y a usarla, al igual que se tenían y usaban los bienes poseídos en propiedad (v. Fernández Sarasola, *Representación*).

Condiciones de propiedad y fiscalidad determinaron en el Constitucionalismo europeo, incluida Gran Bretaña, quién podía poseer, una imprenta o editar un periódico y quién no, a lo que debe sumársele la legislación penal que establecía los denominados "delitos de imprenta". Ya no sólo se reducía la libertad de opinión e imprenta a una actividad industrial reglada, y sujeta a la policía administrativa; también era una "libertad censitaria" tanto en lo referente al quién y al qué[15].

En consecuencia, ningún inconveniente había en restringir, incluso en imponer de nuevo la censura, a esa libertad cuando se *politizaba*; esto es, cuando se opinaba de política, al menos de cierta política. La opinión política tenía un único cauce jurídicamente garantizado para expresarse, el voto y, mediatamente, el Parlamento. Fuera de ambas instituciones, reducidas, además, a un grupo selecto de individuos, la opinión política tenía un cauce de expresión muy estrecho y siempre vigilado por el Estado, presto a impedir que esa opinión política supusiese un ataque a los fundamentos del sistema: la Corona (en la mayoría de los casos), la Constitución y el Gobierno (y quienes estaban a su servicio). La Ley parlamentaria, incluso la misma Administración Pública habilitada por la Ley, eran quienes establecían los términos en los que cabía opinar públicamente de política. La prensa dejaba así de ser un efectivo cuarto poder porque se le privaba de su principal función: opinar sobre los asuntos públicos, opinar sobre política. A la persona y a la prensa sólo les cabía reclamar que esas restricciones, y las consiguientes sanciones, se impusieran conforme a la legalidad vigente (v. Frankenberg-Rödel, *Von der Volkssouveränität*, pp.38 y ss; Kriele, *Einführung*, pp. 192 y ss.).

Por otra parte, como ya hemos señalado, se excluían ciertas materias políticas de la discusión pública, a saber, la crítica a la Constitución vigente, al sistema político, al Rey y a su Gobierno, o a las Instituciones del Estado. Estas exclusiones, recogidas por regla general en las *leyes penales de sedición*, eran el otro mecanismo de reducción "civil", por oposición a "política", de la libertad de opinión e imprenta. La Historia jurídica de la Gran Bretaña, o de Europa occidental, incluso la de los Estados Uni-

dos de América, está jalonada de leyes de sedición cuyo propósito era castigar con severidad toda aquella opinión que pusiese en cuestión los fundamentos mismos del Estado o la autoridad de sus instituciones (Levy, *Emergence*; Bailyn-Hench, *The Press*).

Bibliografía

Auerbach (Jerold S.), *Free Speech in Historical Perspective*, en *Harvard Law Review*, Vol. 8, 1973, pp. 487 y ss;

Bagehot (Walter), *The English Constitution* (1867), London, Fontana Press, 1993;

Bailyn (Bernard), Hench (John B.) (edit.), *The Press and the American Revolution*, Boston, Northeastern University Press, 1981;

Barendt (Eric), *Freedom of Speech*, Oxford, Clarendon Press, 1985;

Blackstone (William), *Commentaries on the Laws of England*..., London, Apollo Press, 1813 [1765];

Blasi (Vicent), *Milton's Areopagitica and the Modern First Amendment*, en http://www.law.yale.edu;

Böckenförde (Ernst-Wolfgang), *Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation,* en *Staat, Gesellschaft, Freiheit. Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1976;

Bullinger (Martin), *Freiheit von Presse, Rundfunk, Film*, en *Handbuch des Staatsrechts*, Isensee (Josef)/Kirchhof (Paul) Hrsg., Heidelberg, C.F.Müller, 1989, Bd.VI;

Fernández Sarasola (Ignacio), *Representación, mandato y racionalidad en el pensamiento liberal*, en «Debates Constitucionales», núm. 1, 1999, (http://constitucion.rediris.es), apartado 3º;

– *Poder y libertad: los orígenes de la responsabilidad del Eejcutivo en España (1808-1823)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001;

Fichte (Johann Gottlieb), *Reivindicación de la libertad de pensamiento y otros escritos políticos* (1793), trad. de Faustino Oncina Coves, Madrid, Tecnos, 1986;

Frankenberg (Günter), Rödel (Ulrich), *Von der Volkssouveränität zum Minderheitenschutz: die Freiheit politischer Komunikation im Verfassungsstaat, untersucht am Beispiel der Vereinigen Staaten von Amerika, Europäische Verlagsanstalt*, Frankfurt am Main, 1981;

Gornig (Gilbert-Hanno), *Aüßerungsfreiheit und Informationsfreiheit als Menschenrechte*, Berlin, Duncker & Humblot, 1988;

Grimm (Dieter), *Recht und Staat der bürgerlichen Gesellschaft*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1987;

Habermas (Jürgen), *Strukturwandel des Öffentlichkeit. Untersuchungen in einer Kategorie des bürgerlichen Gesellschaft*, Neuwied-Berlin, Luchterhand, 1968, 3 ed.;

Hartmann (Gode), *Meinungsfreiheit – ein Grundrecht der Affirmation?*, en Perels, *Grundrechte*;

Haworth (Alan), *Free Speech*, London, Routledge, 1998;

Hellmuth (Eckhart), *Zur Diskussion um Presse – und Meinungsfreiheit in England, Frankreich und Preusen im Zeitalter der französischen Revolution*, en *Grund – und Freiheitsrechten im Wandel von Gesellschaft und Geschichte*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1981;

Hume (David), *Ensayos políticos*, Tecnos, Madrid, 1994 (2ª edic., traducción de J. Colomer).

Kamen (Henry), *Nacimiento y desarrollo de la tolerancia en la Europa moderna*, trad. de José del Río, Madrid, Alianza, 1987;

Kant (Immanuel), *¿Qué es la Ilustración?* (1784), en Maestre (edit.), *Qué es Ilustración?*, Madrid, Tecnos, 1988 (traducción de Maestre y Romagosa);

Kendall (Willmoore), *Cómo debe leerse la «Areopagitica» de Milton*, en «Revista de Estudios Políticos», nº186, 1972;

Kriele (Martin), *Einführung in die Staatslehre. Die geschichtlichen Legimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates,* Hamburg, Rowohlt, 1975;

Levy (Leonard), *Emergence of a Free Press*, New York/Oxford, Oxford University Press, 1985 (1960);

Locke (John), *Carta sobre la Tolerancia* (1667), edic. de Bravo Gala, Madrid, Tecnos, 1985;

– *Two Treatises of Government* (1690), Everyman's Library, London/Melbourne, 1986;

Marx (Carl), Engels (Friedrich), *Werke*, Berlin, Dietz Verlag, 1976;

Meyer (Jürgen A.E.), *Die Enstehung und Entwicklung des privilege of freedom from arrest and molestation und des privilege of freedom of speech des englischen Parlaments bis zum Jahre 1688: eine Untersuchung unter Benutzung von Quellen*, Hamburg, 1971;

Mill (John Stuart), *On Liberty* (1859), London, Penguin, 1984;

Milton (John), *Areopagítica* (1644), edic. a cargo de J. Carner, México, Fondo de Cultura Económica, 1941;

Molinero (César), *Teoría y Fuentes del Derecho de la Información*, Barcelona, PPU, 1989;

Muniesa (Bernat) (edit.), *El discurso jacobino en la Revolución Francesa*, Barcelona, Ariel, 1987;

Otto y Pardo (Ignacio de), *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel, 1987, 1ª edic.;

Perels (Joachim) (Hrsg.), *Grundrechte als Fundament der Demokratie*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1979;

Sáez /Saltor, *Spinoza y la libertad de expresión*, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 1998, pp. 263 y ss;

Schmitt (Carl), *Verfassungslehre*, Berlin, Duncker & Humblot, 1928, edic. española trad. Francisco Ayala, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1982;

Schneider (Hans-Peter), *Eigenart und Funktion der Grundrechte im demokratischen Verfassungsstaat*, en Perels, *Grundrechte*;

Spinoza (Baruch), *Tratado teológico-político* (1670), edic. en español de Atilano Domínguez, Madrid, Alianza, 1986.

[1] Esta es la expresión con la que históricamente se denominaban las modernas libertades de opinión e información. Véase Gornig, *Aüßerungsfreiheit*, pp. 57 y ss., sobre todo p. 69; Grimm, *Recht*, pp. 232 y 255.

[2] Véase Kendall, *Cómo debe leerse*, pp. 109 y ss.; interesante el de Blasi, *Milton's Areopagitica*.

[3] De ahí el carácter de libertad oposición con el que siempre se ha calificado a la libertad de opinión e imprenta, Spinoza, *Tratado*. Véase Hartmann, *Meinungsfreiheit*, pp. 97 y ss.; Grimm, *Recht*, pp. 259 y 260.

[4] Kant, *¿Qué es la Ilustración?*, pp. 9 y ss. y Fichte, *Reivindicación*. Sobre el particular, véase el magnífico resumen de la cuestión en Fernández Sarasola, *Poder*, pp. 134 y ss.

[5] Declaración de Virginia, 1796, art. 12; o la de Massachussets, 1780, art. 16. Sobre el modelo Norteamericano sigue siendo una obra de cita inexcusable el libro de Levy *Emergence*. Otra obra de suma utilidad es la colectiva Bailyn-Hench, *The Press*. Interesante también la recensión de Auerbach, *Free Speech*, pp. 487 y ss.

[6] Así por ejemplo, paradójicamente Robespierre en su discurso de 24 de agosto de 1789: «Si hay libertad de pensamiento, como se ha dicho, debe haber también libertad para expresar ese pensamiento». Cita tomada Muniesa, *El discurso*, pp. 25 y 28.

[7] Como apuntó Mill negar la discusión era presumir que hay una opinión infalible lo que suponía romper con la tolerancia, pues esa infalibilidad no se traducía en la seguridad personal sobre las propias convicciones sino en la obstrucción de la recepción de otras opiniones distintas y la imposición a otros de las propias; véase sobre todo Mill, *On Liberty*, pp. 80 y 85.

[8] Este espíritu de las Luces se puede encontrar en una de sus formas más acabadas, en el opúsculo de Kant, *¿Qué es la Ilustracion?*, pp. 9 y ss.

[9] Para Spinoza la libre discusión de las ideas se regula espontáneamente, negándole a la ley la posibilidad de dirimir la disputa. Pero también pone de manifiesto que de la disputa no puede ser cauce de creación de derechos. Libre discusión y representantes de la nación responden a funciones distintas. Véase Spinoza, *Tratado*, p. 416; véase Locke, *Carta*, p. 48.

[10] Véase Bullinger, *Freiheit*, § 142 nº 10 y ss; Grimm, *Recht*, p.232. De sumo interés resulta la lectura de los diversos artículos publicados por Marx en el "Rheinische Zeitung": las series reunidas bajo los títulos *Debatten über Preßfreiheit y Das Verbot der "Leipziger Allgemainen Zeitung"*, precedidos por el "Bemerkungen über die neueste preußische Zensurinstruktion", publicados entre 1842 y 1844, que pueden consultarse en Marx-Engels, *Werke*, Bd. 1.

[11] Grimm, *Recht*, pp. 237 y 238. Hay que hacer notar, como lo hace Grimm, que estos afanes no le eran ni evidentes ni urgentes a la burguesía del s. XVII y primera mitad del s. XVIII, que tan sólo intentaba acomodarse al estado de cosas existente. Son los pensadores de finales del s. XVIII y principios del s. XIX quienes repararon en estas cuestiones, y subrayaron su radical trascendencia para el nuevo Estado en formación.

[12] La Real Orden de 25 nov.1864 dice: «Las personas de los Ministros importan poco en comparación de los altos objetos á que me he referido; constitucionalmente son sus actos al asunto forzoso de las públicas discusiones».

[13] Sobre el nexo entre representación parlamentaria y opinión pública véase la sección tercera del artículo de Fernández Sarasola, *Representación*.

[14] Spinoza, *Tratado*, apunta las profundas consecuencias políticas que tiene el que la verdad sea resultado de la libre discusión.

[15] Véase ya en Hume (*Ensayos*), pp. 21 y ss. En ese opúsculo Hume establece una ligazón entre la libertad de opinar y la propiedad. Aún más claro en Locke, derivado de su concepto de propiedad y hombre libre, así Locke, *Two Treatises*, Cap. IV y Cap. V, §§ 85 (p. 67), 87-89 (pp. 68-69), y 99 (p. 75).

Opinión pública y «libertades de expresión» en el constitucionalismo español (1726-1845)

IGNACIO FERNÀNDEZ SARASOLA

> Opinión Pública: El órgano de Móstoles. Como cada trompeta suena por distinto tono, los que lo pulsan no oyen más que las tocatas que a ellos les agradan; así es que al sonar el órgano se figuran unos que oyen la pitita y otros el himno de Riego. Para un periodista la opinión pública son los suscriptores de su periódico, para el gobierno sus empleados, para un diputado sus electores.
> [J. Rico y Amat, *Diccionario de los Politicos*, 1855]

1. *Introducción*

En 1662, Blaise Pascal formulaba entre sus *Pensamientos* una máxima que habría de ser premonitoria para el futuro pensamiento político: «La opinión es como la reina del mundo, pero la fuerza es su tirano» (*Pensamientos*, p. 209). Aun sin pretenderlo, Pascal había expresado metafóricamente la postrera relación que el liberalismo iba a establecer entre la Sociedad – ámbito de la opinión – y el Estado – terreno de la fuerza pública –. Una relación en la que la autonomía de ambas esferas (Sociedad y Estado) se disipaba mediante la opinión pública, como medio a través del cual la Nación consolidaba sus libertades frente al poder público.

Estas premisas liberales supusieron una alteración de los postulados sustentados por el Despotismo Ilustrado. Para este último, la opinión pública era, en principio, irrelevante, toda vez que el gobernante (ilustrado y asesorado por unas elites intelectuales, generalmente integradas en Consejos) era el único capacitado para interpretar el bienestar público y la prosperidad común. Incluso el engaño al pueblo quedaba legitimado, si con ello se lograba la felicidad pública (Castillon, *Es conveniente*, p. 69). Sin embargo, el propio programa social ilustrado, orientado a instruir a la Sociedad, llevaría implícito un cambio de esta situación, ya que acabaría otorgando a los ciudadanos una capacidad de crítica que les llevaría a superar su condición de meros gobernados. Por ese motivo, cuando Kant (y poco después Fichte) alzaba la voz con su *Sapere Aude!* incitaba al individuo a aban-

donar su minoría de edad política, a desterrar las bases del Despotismo Ilustrado y a convertirse en un sujeto activo de las relaciones políticas (Kant, *Respuesta*; Fichte, *Reivindicación*, p. 28).

El liberalismo acentuó este protagonismo del individuo en la vida pública, aunque lo hizo sobre premisas bien distintas a las que sustentaría el futuro pensamiento democrático. Para el liberalismo, lo relevante no era tanto convertir a los gobernados en gobernantes (mediante derechos de participación) sino garantizar la esfera de libertades frente al Estado, hasta el punto de que los derechos políticos no serían más que instrumentos de defensa de los derechos de libertad.

El liberalismo trató de garantizar la autonomía social a través de técnicas de estructuración del poder, entre las que el principio de legalidad, y la sempiterna idea de la división de poderes ocuparon un lugar privilegiado. Pero, aparte de estas técnicas organizativas, utilizará otro instrumento: la opinión pública, como expresión de las ideas de la Sociedad y, por tanto, como guía y como crítica de la actuación del poder público. Así, la "reina del mundo", la opinión expresada por la Sociedad, modularía la fuerza pública, evitando su tiranía.

Como se verá en este artículo, España no es ajena a este creciente papel de la opinión pública. Su protagonismo en las relaciones políticas comienza a gestarse en el siglo XVIII español, para consolidarse a mediados del siglo XIX, momento en el que nadie duda de su relevancia y de la correlativa fuerza de aquellas "libertades de expresión" que le sirven de cauce y entre las que destaca, pero no exclusivamente, la libertad de imprenta.

2. *Opinión pública y libertad de imprenta en la Ilustración liberal y en el liberalismo predoceañista (1726-1810)*

La primera aproximación al concepto de opinión pública en España suele imputarse al ilustrado Benito Feijoo, quien en su obra *Teatro Crítico Universal* (1726) definió el concepto de «voz del pueblo» o «voz común». Feijoo, que luchó con denuedo a lo largo de toda su vida para desterrar las muy extendidas supersticiones populares, definía la «voz del pueblo» en un sentido cuantitativo, como la opinión más extendida. Este componente meramente numérico no le otorga, por sí, ningún valor intrínseco, puesto que el número de voces no era sinónimo de celsitud. Ésta última sólo se lograba con una adecuada instrucción, que pudiera reconducir las múltiples voces discordantes e irracionales a una sola voz, racional y cualitativamente superior.

Partícipe de esta idea cuantitativa de la voz pública fue el ilustrado vasco Valentín de Foronda quien, utilizando los conceptos de "opinión pública" o su sinónimo "opinión común", consideraba que se trataba de una voz general que podía estar equivocada. Para lograr que la opinión pública fuese acertada, Foronda – a diferencia de Feijoo – no se centraba sólo en la instrucción, sino que conectaba ésta, ante todo, con libertad de imprenta. En Foronda, dicha libertad se hallaba al servicio de la instrucción, de modo que, a través del intercambio recíproco de opiniones, se pudiera alcanzar una verdad asumible por toda la Nación. Precisamente porque la libertad de imprenta cumplía este objetivo instructor, se relegaba su posible papel de instancia crítica (muy excepcional en Foronda), y se sujetaba a determinados

límites, por cuanto no eran opinables cuestiones tales como la religión o ciertas máximas de gobierno[1].

La apertura hacia una concepción más liberal de la opinión pública y la libertad de imprenta la hallamos en autores como Cabarrús, Jovellanos y, sobre todo, Calvo de Rozas y Flórez Estrada. Cabarrús consideraba que la libertad de opinar se fundamentaba en el estado de naturaleza y, por tanto, tenía un carácter preestatal. Nacida la Sociedad y el Estado a partir del pacto social, ambas instancias debían propiciar esta libertad de opinar. Así, la Sociedad debía fomentar la escritura y la lectura en sus componentes, en tanto que el Estado debía garantizar la libertad de imprenta que cumpliría un doble cometido, positivo (de orientación al poder público) y negativo (de crítica a éste). Así pues, en Cabarrús la libertad de imprenta no sólo se dirigía a fomentar la instrucción pública – de hecho, ésta era un cometido social, y un presupuesto para el ejercicio de la libertad de imprenta – sino, sobre todo, a articular las relaciones de la Sociedad con el Estado (v. Cabarrús, *Cartas*, pp. 75-77).

Algo parecido sucede con Jovellanos, quien también atisbó el papel que debían asumir la opinión pública y la libertad de imprenta para el adecuado ejercicio del poder público (v. Fernández Sebastián, *The Awakening*, p. 45; Rospir, *La opinión*, p. 100). Jovellanos consideraba a la opinión pública como una fuerza viva, cuyo poder se sustentaba en su número y en su extensión a lo largo de todo el territorio nacional. Esta opinión pública tenía una doble dimensión, por cuanto guiaba la conducta de los gobernantes (aspecto positivo) y los sujetaba a crítica y exigencia de responsabilidad por su gestión (aspecto negativo). La capacidad de enjuiciar a los gobernantes convertía a la opinión pública en un auténtico Tribunal (al que incluso se dirigió Jovellanos para que exculpara su conducta como miembro de la Junta Central), cuyo medio de expresión era la libertad de imprenta. Estas ideas, típicamente liberales, se entremezclaban con notas propias del pensamiento ilustrado. Y es que Jovellanos, consciente del poder de la opinión pública, y de la imprenta como su medio de difusión, también era temeroso de una opinión mal dirigida. Por tal motivo, pretendía conseguir una opinión pública ilustrada, razonable, convirtiendo, una vez más a la instrucción como elemento medular. Así pues, la libertad de imprenta, sin previa instrucción, expresaría una opinión irracional; era menester, pues, que la educación precediera a la imprenta, introduciéndose esta última de forma gradual (v. Fernández Sarasola, *Idea*, pp. 322 y ss.; Fernández Sarasola-Mateos, *Estudio*).

Llas dos posturas más claramente liberales en torno a la libertad de imprenta y la opinión pública corresponden por estas fechas a Lorenzo Calvo de Rozas y a Álvaro Flórez Estrada. En una propuesta hecha por el primero en 1809 a la Junta Central, la opinión pública no sólo se describe en su doble dimensión positiva y negativa, sino que se llega incluso a insinuar una identificación entre la opinión pública y voluntad general. La libertad de imprenta, por su parte, cumple con el doble objetivo de formar e ilustrar a esa opinión pública a través del intercambio de luces, y de servirle de cauce de expresión (Calvo de Rozas, *Proposición*, pp. 35-37).

El asturiano Flórez Estrada siguió unos patrones muy similares, otorgando un protagonismo especial a la libertad de imprenta en dos de sus escritos más sobresalientes de la Guerra de la Independencia: la *Constitución para la Nación española*, un interesantísimo

proyecto constitucional, y las *Reflexiones sobre la libertad de imprenta* (1809). Este último texto había constituido, como en el caso de Calvo de Rozas, una representación dirigida a la Junta Central, publicado después por el autor conjuntamente con el proyecto constitucional, al tratarse de un desarrollo del derecho que este último estipulaba en su art. 102. En su proyecto constitucional, Flórez Estrada recogía una Declaración de Derechos bajo el título *De los derechos que la Constitución declara pertenecer a todo ciudadano y de los que ella les concede*. No queda claro si la libertad de imprenta (art. 102) es "concedido" o "reconocido" por la Constitución, pero más bien parece esto último, ya que para Flórez Estrada la libertad de expresión era un derecho natural, previo, por tanto, a la Constitución[2].

Al teorizar sobre dicha libertad, Flórez Estrada cifra en ella el esplendor de gobiernos como el de Inglaterra, precisamente porque a su través se logra no sólo la educación de un pueblo, sino también la limitación del poder público, merced a la capacidad de crítica que encierra. Con el político asturiano la libertad de imprenta, en su dimensión negativa, o de control del poder, alcanza sus más altas cuotas: la misma existencia de la Constitución no le resulta tan imprescindible como la propia libertad de imprenta puesto que, en presencia de ésta, todos los abusos quedarían sujetos a la feroz crítica del imparcial tribunal de la opinión pública (Flórez Estrada, *Constitución*, pp. 335, 348-349). Un Estado liberal, por tanto, no necesitaría tanto ser un Estado Constitucional, como contar con la libertad de imprenta.

Las opiniones de Flórez Estrada en torno a la opinión pública y la libertad de imprenta fueron secundadas por otro reputado liberal que, adscrito en esta época al pensamiento constitucional revolucionario, cambiaría hacía posiciones más moderadas a partir de su estancia en Londres. Nos referimos a Blanco-White, quien afirmaba en 1808 que la misma revolución española tenía su soporte y principal baluarte en la opinión pública y, por ende, en la libertad de imprenta que servía para expresarla (*Semanario Patriótico*, Prospecto, p. 3; *Semanario Patriótico*, n° 19 (1 de junio de 1809), p. 79). Flórez Estrada y Blanco-White llevarían sus afirmaciones al plano práctico, puesto que el primero editaría el interesante periódico titulado *El Tribuno del pueblo español*, en tanto que el segundo publicaría entre 1808 y 1809 el periódico *Semanario Patriótico*, para editar ya en 1810 desde Londres *El Español*.

La importancia de la opinión pública se vio reconocida en el plano normativo a través del Decreto de la Junta Central, de 22 de mayo de 1809, de convocatoria a Cortes, en el que se solicitaba a Instituciones y particulares que expresasen a la Comisión de Constitución las modificaciones que estimasen pertinentes en las Leyes Fundamentales españolas. El conjunto de informes remitidos, conocidos como la «Consulta al País» y equiparados por algunos autores con los *cahiers de doléances* franceses (Artola, *Los orígines*, vol. I, p. 329), no sólo permitieron a las Instituciones del Antiguo Régimen exponer su perspectiva de las futuras reformas, sino también dar cabida a las opiniones de particulares, en un claro intento de prospectar la opinión pública nacional.

3. *Opinión pública y libertad de imprenta en las Cortes de Cádiz (1810-1814)*

Durante los debates de las Cortes de Cádiz y en su principal resultado, la Constitución de

1812, la opinión pública y la libertad de imprenta cobraron un protagonismo hasta entonces desconocido, convirtiéndose en una de las principales enseñas del movimiento liberal. Con el liberalismo gaditano la opinión pública alcanza definitivamente ese cometido positivo – de guía de los gobernantes – y negativo – de crítica de la actuación del poder público – que ya había insinuado la Ilustración más liberal. Ahora bien, el constitucionalismo gaditano ha sido, acertadamente, definido (más allá de su cronología) como un constitucionalismo del siglo XVIII (Varela Suanzes, *Las cuatro etapas*, p. XXII) lo que explica que los conceptos de opinión pública y libertad de imprenta todavía cuenten con resabios del movimiento ilustrado.

El papel de la opinión pública en el liberalismo gaditano quedará marcado por el dogma de la soberanía nacional y por la primacía de las Cortes a la que éste condujo. El Parlamento cobra, entonces, una especial importancia para formar y transmitir la opinión pública: por una parte, suministrando a los ciudadanos cuestiones políticas e informaciones que se someterán a debate; por otra, recibiendo después las voces de esos mismos ciudadanos y extrayendo, de ellas, la verdadera opinión pública que le conducirá a expresar la voluntad general mediante la ley.

El resultado será la incardinación de la opinión pública en un proceso comunicativo instaurado entre los individuos (sujetos activos de la opinión pública) y los poderes estatales (sujetos pasivos de la opinión pública), en virtud del cual los primeros reciben información, la debaten y la comunican después a los representantes y agentes públicos para guiar su conducta pública o para reprochar sus actividades. Un proceso, éste, en el que se verían implicados de una u otra forma institutos constitucionales como la representación, el mandato representativo o la existencia misma de partidos políticos (Fernández Sarasola, *Representación*).

3-1. *Los sujetos activos de la opinión pública: los ciudadanos y el debate social*

La formación de la opinión pública requería dos presupuestos: información y debate. En el primero de ellos, las Cortes asumían un cometido crucial, puesto que, siendo representantes de los ciudadanos, se consideraban las más legitimadas para suministrarles los datos necesarios para impulsar el debate público (Del Monte, *DS* n° 150, 26-01-1810, p. 585; Leiva, *DS* n° 471, 17-01-1812, p. 2645; Ros, *DS* n° 709, 25-11-1812, p. 4021). A tales efectos, las Cortes de Cádiz instauraron la publicidad de los debates parlamentarios[3], aunque la práctica entre 1810 y 1813 fue por derroteros bien distintos, acudiéndose con relativa frecuencia a las Sesiones Secretas.

Pero el papel central que asumieron las Cortes extraordinarias en la política estatal y en el proceso revolucionario impedía que se viera al Parlamento como un pasivo suministrador de información a los ciudadanos. Antes bien, no faltaron diputados liberales que defendieran que a la Asamblea le correspondía, en realidad, dirigir la opinión pública e, incluso, interpretarla, hasta el punto de que sólo tenía la cualidad de "opinión pública" aquella que las Cortes consideraban como tal[4]. Es más, en ausencia de las Cortes, su apéndice, la Diputación Permanente, se consideraba a su vez como una salvaguarda, destinada a formar el espíritu público y a vigilar por la forma-

ción de una opinión pública favorable a la Constitución (Argüelles, *DS* n° 370, 7-10-1811, p. 2013).

El debate social se concebía, básicamente, como un debate entre individuos, por cuanto la propia mentalidad liberal revolucionaria recelaba de los cuerpos intermedios. De hecho, la Constitución de 1812 no reconoció el derecho de reunión y asociación, de modo que no se consideraba que las agrupaciones de ciudadanos fuesen idóneas para alcanzar la opinión pública (Fernández Sarasola, *Los partidos*, §§ 23 y ss; Id., *La idea*, pp. 89 y ss.). Ahora bien, tampoco existía unanimidad a la hora de determinar si todos los individuos eran, en esencia, capaces de participar en el debate público. Un sector liberal más moderado, y heredero de la ideología ilustrada, consideró que sólo aquellos que contasen con una instrucción adecuada podían ser partícipes del debate público; no debía confundirse, pues, la "opinión pública" con la «opinión de todos» (*El Español*, t. VII, diciembre 1812, p. 398), del mismo modo que Rousseau había diferenciado entre "voluntad general" y "voluntad de todos". El movimiento liberal más radical, por el contrario, entendió que todos los ciudadanos podían concurrir a la formación de la opinión pública, aunque identificaban ésta, exclusivamente, con la ideología revolucionaria patriótica. Los partícipes del proceso discursivo quedaban determinados, entonces, no tanto por razones instructivas, como ideológicas.

Al permitir a los individuos acceder a la imprenta y tomar parte en la formación de la opinión pública, en realidad, el liberalismo instauraba una suerte de cauce participativo que ampliaba los derechos políticos, a la sazón reducidos a los ciudadanos. Bien entendido que la libertad de imprenta no se consideraba como un derecho político, pero servía al menos para integrar una "voluntad social" que las Cortes debían interpretar y convertir en ley, y que el Ejecutivo debía ver siempre como una "espada de Damocles" social capaz de desautorizar sus actos. Así pues, aun sin ser un derecho político, sí podía tener una dimensión política, y por tal razón durante el régimen de Cádiz se utilizaba el término de «libertad política de imprenta»[5].

3-2. *Los sujetos pasivos de la opinión pública: la orientación a las Cortes y la censura del Ejecutivo*

Los principales destinatarios de la opinión pública eran los órganos del Estado, pero la distinta posición que éstos ocupaban determinaba el influjo que iba a tener sobre ellos. Las Cortes, en cuanto contribuían a formar la opinión pública, y representaban al sujeto soberano, tenían una vinculación más laxa con ella, de modo que la opinión pública se limitaba, en todo caso, a *orientar* sus decisiones (Pérez de Castro, *DS* n° 376, 13-10-1811, p. 2063). Por tal motivo, la opinión pública desplegaba, respecto de las Cortes, su dimensión positiva, de guía y orientación[6]. Recibida la opinión pública (y por tanto social) por las Cortes, éstas se encargaban de someterla a un nuevo debate, ahora parlamentario, cuyo resultado habría de ser la definitiva expresión de la voluntad nacional en forma de ley. Así pues, en realidad la ley racional se alcanzaba a través del doble debate – social y parlamentario – en el que el intercambio recíproco de luces acababa por descubrir la voluntad de la Nación.

Todo el proceso deliberativo de las Cortes se construía, por tanto, con el objetivo de alcanzar esa racionalidad: la ausencia de mandato imperativo, las incompatibilidades y causas de inelegibilidad, la no presencia de los agentes del Rey en las votaciones…, todo ello contribuía a garantizar la libertad de los representantes en el proceso discursivo para interpretar la opinión pública y convertirla en voluntad general.

La vinculación del Ejecutivo con la opinión pública era bien distinta. Configurado como un poder subalterno de las Cortes, el Ejecutivo se veía constreñido por una opinión pública que actuaba para él, fundamentalmente, como *instancia crítica* (Torrero, *DS* n° 23, 17-10-1810, p. 49). El Ejecutivo debía llevar a efecto fielmente las disposiciones de las Cortes, y un desvío de su cometido no sólo le podría suponer una exigencia de responsabilidad penal por el Parlamento (acusando las Cortes y enjuiciando el Tribunal Supremo de Justicia), sino la reconvención social, expresada a través de la opinión pública. Así pues, la opinión pública actuaba como exigencia de una responsabilidad difusa o "moral", según la terminología de la época, que obligaba a los ministros a dejar su cargo cuando, sin haber cometido una infracción normativa, había actuado incorrecta o impolíticamente («El Español», n° 8, 30 de noviembre de 1810, p. 145).

Este cometido crítico de la opinión pública también acabó siendo absorbido por las Cortes que, aun excepcionalmente, enjuiciaron a los ministros en términos políticos, formulando votos de reconvención dirigidos a que los agentes ejecutivos dejasen su cargo. Esta nueva actividad de las Cortes – no reconocida constitucionalmente – resultaba perfectamente lógica si se recuerda que la Asamblea era la legítima intérprete de la opinión pública y que, en cuanto representante de la Nación, tenía una híbrida naturaleza de órgano del Estado pero, también, de institución de la Sociedad (Fernández Sarasola, *Idea*, pp. 474 y ss.).

3-3. *El instrumento de formación-expresión de la opinión pública: la libertad de imprenta y sus límites*

Huelga decir que para los liberales de las Cortes de Cádiz la libertad de imprenta era, una vez más, el mecanismo dirigido a formar la opinión pública y a expresarla. La relevancia de este derecho – cuya fundamentación basaban los liberales en el iusnaturalismo[7] – llevó a su inmediata regulación a través del Decreto IX, de 10 de noviembre de 1810, de *Libertad política de imprenta*, en vigor, pues, más de un año antes de aprobarse la Constitución del 12. En esta Constitución, por supuesto, también se recogió la libertad de imprenta (art. 371), permitiendo a todos los españoles (por tanto no sólo a los ciudadanos) escribir y publicar «sus ideas políticas».

Un detenido análisis del artículo constitucional y del previo Decreto IX muestra cómo en Cádiz la ideología liberal todavía tenía reminiscencias ilustradas. En efecto, siguiendo las premisas liberales, se atribuía a la libertad de imprenta un doble cometido, positivo y negativo, como mostraba el preámbulo del Decreto IX: «la facultad de los ciudadanos de publicar sus pensamientos e ideas políticas es, no sólo un freno a la arbitrariedad de los que gobiernan, sino un medio de ilustrar a la Nación en general, y el único camino para llevar al conocimiento de la verdadera opinión pública». Sin

embargo, es notable que todavía se mencionase la vocación "ilustradora" de la imprenta, hasta el punto de que el art. 371 de la Constitución, donde se reconocía este derecho, se hallaba incardinado en el Título IX: *De la instrucción pública*[8].

La libertad de imprenta, guía del Legislativo y freno del Ejecutivo, no había perdido todavía su nexo ilustrado, puesto que servía para formar a los ciudadanos. Debe notarse que, en realidad, la Constitución de Cádiz y el Decreto promulgado por las Cortes no garantizaban sin más la libertad de expresión, sino sólo las manifestaciones escritas, porque sólo ellas podían ser más reflexivas y podían cumplir el objetivo de ilustrar.

Ahora bien, el liberalismo gaditano no reconoció un derecho absoluto a la libertad de imprenta, sino que la sujetó a dos tipos de límites: los derivados de la colisión con otros derechos individuales, y los procedentes de principios estructuradores del Estado. En efecto, la libertad de imprenta, en primer lugar, no era compatible con «libelos infamatorios» ni «escritos calumniosos», por cuanto supondrían una violación del derecho al honor. Pero, además, la confesionalidad del Estado y la consideración de la Constitución como norma expresiva de la voluntad soberana, también actuaban de límites. El relativo a la confesionalidad estatal puede considerarse como un límite relativo, cuya operatividad venía determinada por la obligación de que todos los textos sobre materias religiosas se sujetasen a censura previa por parte de Ordinarios eclesiásticos, en franca contradicción con la idea de ausencia de censura previa que sostenían los propios liberales. El límite derivado de la naturaleza constitucional era, sin embargo, absoluto. Como afirmaban Villanueva, Argüelles o Guridi y Alcocer, lo que figuraba en la Constitución se había convertido en voluntad nacional y, por tanto, no era opinable (Villanueva, *DS* nº 379, 16-10-1811, pp. 2093 y *DS* nº 381, 18-10-1811, p. 2104; García Herreros, *ibídem*, p. 2107; Aner, *ibídem*, p. 2108; Argüelles, *ibídem*, p. 2109; Guridi y Alcocer, *DS* nº 522, 16-03-1812, p. 2924). Por tal motivo, cualquier opúsculo considerado como subversivo de la Constitución se reputaba como ilegal, e incurría en un delito político de imprenta.

El examen de estas infracciones correspondía a las Juntas de Censura. El Decreto IX preveía la existencia de una Junta Suprema de Censura, integrada por nueve individuos elegidos por las Cortes, y de Juntas de Censura Provinciales, constituidas por cinco sujetos designados a propuesta de la Junta Suprema[9]. En una Constitución en la que faltaba uno de los elementos más valorados de Inglaterra, la institución del jurado, se trató de ver precisamente a estas Juntas como una suerte de jurados. Sin embargo, la confesionalidad del Estado seguía incidiendo en la composición de este órgano, por cuanto parte de sus miembros debían pertenecer necesariamente al estamento clerical.

4. *La opinión pública en el pensamiento exaltado-progresista y en el moderado-conservador (1820-1845)*

Durante la Guerra de la Independencia los liberales habían logrado mantener una unidad, basada en unas ideas de filiación fundamentalmente francófila y en una común oposición a los serviles y afrancesados. Las diferencias de talante no fueron lo suficiente-

mente acentuadas para que su pueda hablar, entre 1810 y 1814, de una escisión liberal.

Sin embargo, a partir del Trienio Constitucional (1820-1823), el liberalismo español se divide en dos grupos: exaltados y moderados. Los primeros, en ocasiones próximos al ideario jacobino, seguían manteniendo el ideario revolucionario que había dado lugar a la Constitución de Cádiz, de modo que el texto de 1812 les parecía un código satisfactorio que no debía alterarse. Los moderados, por su parte, se habían familiarizado con otras doctrinas, en especial con el liberalismo doctrinario, pero también con el positivismo benthamiano, y habían mudado sus posturas hacia una anglofilia que les llevaba a someter la Constitución de Cádiz a críticas, en especial por la debilidad del poder regio, la ausencia de bicameralismo y la preeminencia que reconocía de las Cortes.

Estas dos posturas – que, a partir de 1822, es frecuente que se denominen como "partidos" (Fernández Sarasola, *Los partidos*, § 51 y ss.) – admitían en su seno todavía diversos matices y tendencias: así, el liberalismo exaltado se movió entre movimientos muy radicales, afines al republicanismo y al pensamiento jacobino más acendrado, y posturas menos extremas, especialmente representadas por antiguos diputados del 12. Entre los moderados, por su parte, cabe apreciar la existencia de un sector más conservador (los redactores de "El Censor" o el denominado grupo de los "anilleros" fueron claros ejemplos), cuyo conservadurismo se acentuaría, por cierto, a medida que las posturas exaltadas más radicales fueron ganando terreno.

A partir de 1834 el liberalismo cobra forma a través de dos nuevos grupos: los progresistas y los conservadores. Los primeros entroncaron con el liberalismo exaltado, especialmente con el menos radical, en tanto que los conservadores fueron los naturales herederos del moderantismo de 1820-1823. Bien es cierto que no cabe hacer, sin más, una identificación exaltados-progresistas y moderados-conservadores, puesto que entre el liberalismo de 1820 y el de 1834 existen notables diferencias (en buena medida motivadas por un cambio doctrinal derivado del exilio sufrido durante la Ominosa Década) (Varela Suanzes, *El pensamiento*, pp. 63 y ss.). Ahora bien, en el objeto de este estudio –la opinión pública – el pensamiento de los exaltados y de los progresistas guarda una clara continuidad, y otro tanto sucede con las ideas de los moderados y los conservadores. Por tal motivo, y a efectos de síntesis, se tratará como unidad el pensamiento exaltado-progresista, por un lado, y el moderado-conservador, por otro.

4-1. *La opinión pública y su función de control en el pensamiento exaltado y progresista*

A. *Sujetos y funciones de la opinión pública*

Con el pensamiento exaltado y progresista la opinión pública cobra un especial protagonismo, convirtiéndose en un actor político más[10]. La opinión pública – o "espíritu público", como les gustaba designar, en un acercamiento a la terminología jacobina («El Espectador», n° 7, 21-04-1821, pp. 27 y 28; v. también n° 510, 6-09-1822, p. 594) – aparece como un sujeto activo, constantemente vigilante y necesario para la supervivencia y correcto funcionamiento de todo sistema representativo.

La opinión pública a la que se refieren se define, por tanto, en términos no ilustra-

dos, sino políticos. La opinión pública no aparece cualificada tanto por la formación intelectual de quienes la manifiestan, como por los principios que representan y expresan. Así, la opinión pública se identifica con el pensamiento liberal y, durante el Trienio Constitucional, incluso con el ideario revolucionario. Un ideario que consideraba que la revolución nacional no se había terminado con el pronunciamiento de Rafael del Riego, sino que constituía un proceso en el que todavía estaba inmerso la Nación española (Flórez Estrada, *DS*, n° 27, 31 de julio de 1820, p. 341).

En este sentido, Alcalá Galiano – en su fase todavía exaltada – afirmaba que la opinión pública no equivalía a la «mayoría numérica», sino a la «mayoría activa», entendiendo que ésta incluía sólo a quienes participaban en la vida política (participación electoral, servicio en las Milicias, integrantes de cuerpos municipales, miembros de Sociedades Patrióticas…) y, en especial, a la clase media, como partícipe más cualificado (*DS*, vol. II, n° 107, 24 de mayo de 1822, p. 1517). El exaltado Romero Alpuente se manifestaba en términos muy semejantes. Definía a la opinión pública – identificada con "espíritu público" – como el juicio del pueblo (Romero Alpuente, *Discurso*, 1822, vol. II, p.24), pero, añadía, «pueblo es todo lo que tiene interés en la prosperidad del Estado […]. Se excluyen, pues, de la masa del pueblo todos los que no se proponen más que participar de sus ventajas […]. No siendo pueblo esta clase de hombres, su opinión es nula» (*ibidem*).

Esta actitud no es extraña, especialmente durante el Trienio Constitucional, momento en que medró lo que llegó a denominarse como la «enfermedad de los adictos»[11], es decir, la exigencia exaltada de que todos los que desempeñasen cargos públicos (y, por extensión, todo el que tuviese oportunidad de participar de algún modo en el Estado) debían ser adictos al sistema constitucional vigente. Por supuesto, durante la vigencia del Estatuto Real, los progresistas no podían exigir una idéntica "adición" a la Constitución de 1834, que no les satisfacía, de modo que la lealtad se exigía a los principios liberales, que seguían extrayendo, ante todo, del constitucionalismo revolucionario francófilo.

Los exaltados y los progresistas otorgaron a esa opinión pública el cometido positivo – de orientación del Legislativo – y negativo – de reprobación del Ejecutivo –, aunque prestaron especial atención a este último aspecto.

La función positiva de la opinión pública llevó en ocasiones – una vez más – a establecer un nexo entre ésta y la voluntad general; así, el diario exaltado *El Espectador* indicaba que los órganos de la opinión pública (los periódicos) debían «ilustrar a los legisladores, y darles el resultado de la voluntad general en escritos periódicos»[12]. Al convertir al pensamiento revolucionario en único exponente de la opinión pública, y al identificar ésta con la voluntad nacional, este grupo acababa por considerar que la opinión pública se hallaba por encima de cualquier partido: frente a la opinión pública, general y única válida, se alzaban los partidos, portadores de un ideario parcial y disgregador[13].

Pero, además de servir como guía para la futura producción normativa, la opinión pública también desempeñaría un cometido positivo adicional, de índole interpretativa. Los exaltados diferenciaron entre el espíritu y el texto de la ley, entendiendo que en ocasiones la literalidad normativa (el "enunciado") podía verse desplazado por la

verdadera intención y sentido de la norma. Y en la determinación del verdadero "espíritu" normativo también intervendría el "espíritu público".

Sin embargo, exaltados y progresistas prestaron una mayor atención a la dimensión negativa y controladora de la opinión pública. Ésta se convertía, ante todo, en salvaguardia de las libertades, de modo que los derechos, incardinados en la esfera social y concebidos como libertades negativas, contaban con un instrumento igualmente social para su protección: la opinión pública. No es de extrañar, pues, que la libertad de imprenta, principal medio de expresión de la opinión pública, acabara concibiéndose como un derecho-garantía, en el sentido de que, aparte de su contenido autónomo como libertad, servía para proteger otros derechos[14].

A partir de esta construcción, exaltados y progresistas convinieron en que no sólo el Parlamento estaba habilitado para exigir responsabilidad a los ministros y agentes ejecutivos, sino que otro tanto podía hacer la propia sociedad, expresando la opinión pública. Las críticas del pueblo, y el descrédito de un ministro ante los ojos de la opinión le supondrían una pérdida de fuerza moral y, por consiguiente, una incapacidad de gobernar, al no contar con el apoyo de los gobernados. Junto a la responsabilidad legal, exigida por las Cortes en virtud de las disposiciones constitucionales, se admitía, entonces, la presencia de una "responsabilidad moral" que diputados como Sancho o Romero Alpuente no dudaban en considerar la más importante de cuantas pesaban sobre los ministros (Romero Alpuente, *Discurso*, 1821, I, p. 462)[15]. Y es que esta responsabilidad permitía prescindir de algunos de los problemas de la responsabilidad legal, a saber, la imposibilidad de su exigencia fuera de los períodos de sesiones, los largos trámites a los que se sujetaba y la necesidad —en principio— de exigirse sólo por infracciones normativas.

La responsabilidad moral, por el contrario, operaba con rapidez, estuviesen o no reunidas las Cortes y permitía juzgar no ya las infracciones normativas, sino los actos impolíticos de los ministros[16]. Es más, por cuanto se diferenciaba entre espíritu y texto de la ley, una fiel observancia de la dicción literal no impedía una exigencia de responsabilidad moral si el pueblo entendía que con ello se había vulnerado el "espíritu" de la norma.

B. *Las libertades naturales y los medios de formación-expresión de la opinión pública*

Tal y como se ha visto, para los exaltados-progresistas los sujetos "identificados" con el sistema liberal revolucionario eran los verdaderos portavoces de la opinión pública. Y cualquier instrumento adecuado para expresar este ideario podía, por consiguiente, convertirse en un vehículo de formación y expresión de la opinión pública. Así, una de las características más sobresalientes de los exaltados-progresistas consistió, precisamente, en considerar que existía una pluralidad de medios a través de los cuales la opinión pública se hacía explícita.

El instituto fundamental seguía siendo, por supuesto, la libertad de imprenta, pero también el derecho de petición, los levantamientos populares y las Sociedades Patrióticas. Cada uno de los mencionados mecanismos constituía el ejercicio de un derecho: así sucedía, es obvio, con la imprenta y las peticiones, pero también con los levantamientos (fundamentados en el

derecho de resistencia) y con las Sociedades Patrióticas (derivadas, como la imprenta, de la libertad de expresión)[17].

Hay que destacar, por otra parte, que frente a la libertad de imprenta – de titularidad individual – algunos de estos derechos tenían un carácter colectivo, lo cual repugnó al individualismo moderado-conservador. Para los exaltados-progresistas las provincias, como colectividad, estaban expresando la opinión pública cuando se negaban a obedecer una orden injusta del Gobierno[18]. Del mismo modo, las Sociedades Patrióticas, que no dejaban de ser grupos, también exponían una opinión pública cuando, tras deliberar, mostraban sus resoluciones[19]. En fin, incluso el derecho de petición se concebía en una dimensión colectiva, puesto que no sólo estaban capacitados para utilizarlo los individuos, sino también grupos y corporaciones.

Pero, sin lugar a dudas, la libertad de imprenta siguió siendo el derecho favorito para expresar y formar la opinión pública. Para exaltados y progresistas consistía en un derecho natural (López, DS n° 8, 3-08-1834, pp. 20-21; Caballero, *DS* n° 29, 2-09-1834, p. 150; López, *ibídem*, p. 154; Domecq, *DS* n° 31, 5-09- 1834, p. 174; Torremejía, *ibídem*, p. 179), puesto que compartía la esencia de la capacidad de pensar y expresarse consustancial a todos los individuos (Flórez Estrada, *DS* n° 102, 14-10-1820, p. 1642; Pizarro, *DS* n° 30, 4-09-1834, p. 167; Torremejía, *ibídem*, p. 165; López, *DS* n° 31, 5-09-1834, p. 178).

Se trataba, por tanto, de un derecho preestatal, que el poder público podía restringir sólo en la medida que resultase necesario para garantizar la convivencia social[20]. Por tal motivo, en las Cortes constituyentes de 1836-1837, se llegó incluso a afirmar que, puesto que esta libertad traía causa en el estado de naturaleza, y era derivación necesaria de la libertad de expresión, debía corresponder también a los extranjeros[21].

Aparte de afirmar el carácter iusracional de la libertad de imprenta, este sector insistió en la necesidad de su constitucionalización. Tal pretensión se materializó durante el Estatuto Real de 1834 que, como es bien sabido, contenía la forma de gobierno, pero carecía de una declaración de derechos. Los progresistas intentaron por dos veces el reconocimiento de la libertad de imprenta (y del derecho de petición): en primer lugar, en la Contestación al Discurso de la Corona, en la que trataron de incluir unas "bases" de la futura regeneración política que esperaban de la Regente, y entre las que figuraban ambos derechos. En segundo lugar, a través del derecho de petición parlamentaria: el diputado Joaquín María López presentó una auténtica "tabla de derechos", con la pretensión de incluirla en el Estatuto Real, alegando que los derechos de los ciudadanos sólo quedarían salvaguardados a través de su constitucionalización (López, *DS* n° 11, 6-08-1834, p. 47; Dictamen de las Comisiones de Código Criminal, Milicia Urbana y de lo Interior, *DS* n° 24, 28-08-1834, p. 94; Bendicho, *DS* n° 28, 1-09-1834, p. 136; López, *ibídem*, p. 139; Díez Gonzales, *DS* n° 29, 2-09-1834, p. 153; López, *ibídem*, p. 155; Torremejía, *DS* n° 30, 4-09- 1834, p. 165 y *DS* n° 31, 5-09-1834, p. 180; Flórez Estrada, *DS* n° 31, 5-09-1834, p. 178).

Aclarado el fundamento de la libertad de imprenta (iusracional) y la norma que debía reconocerla (la Constitución), los progresistas se dedicaron a exponer la naturaleza y contenido de este derecho. A este respecto, concluían que la libertad de

imprenta era un *derecho-garantía*, basándose en la distinción entre ambas categorías que había realizado Constant (*De la liberté de la presse*, pp. 105 y ss.). En efecto, tal y como expondría Joaquín María López, la libertad de imprenta no era tan solo un derecho autónomo, sino que actuaba, al mismo tiempo, como garantía para el resto de derechos y libertades que, sin la imprenta, no podrían subsistir[22]. Este carácter de derecho-garantía contribuía, por tanto, a reforzar la idea de que la imprenta servía, ante todo, para controlar el ejercicio del poder.

Por lo que se refiere al contenido subjetivo de esta libertad, esto es, al haz de facultades que comprendía, hay que señalar que a su amparo podían publicarse tanto libros como prensa periódica. Esta afirmación no resulta en absoluto ociosa, tal y como veremos al analizar el pensamiento moderado-conservador. El grupo exaltado-progresista, en su idea de realizar una interpretación extensiva de los instrumentos orientados a difundir la opinión pública, consideraba que la publicación de periódicos – y en especial la prensa política –, sin previa censura, era consustancial a la libertad de imprenta. A diferencia de los libros, cuya difusión era menor y cuya lectura exigía generalmente de una preparación más acentuada, los periódicos llegaban a todas las capas sociales y podían cumplir mucho mejor su cometido de promover, canalizar y exponer el debate social (López, *DS* nº 8, 3-08-1834, p. 25). Dicho en términos actuales, la prensa tenía un mayor componente "democrático" que la convertía en el más digno objeto de la libertad de imprenta.

4-2. *La opinión pública y sus limitaciones en el pensamiento moderado y conservador*

a – Sujetos y funciones de la opinión pública

Los moderados y conservadores también otorgaron una especial preeminencia a la opinión pública, aunque el papel de ésta habría de ser necesariamente más limitado que en la ideología exaltado-progresista. Una limitación que pesaba, sobre todo, en los sujetos que la expresaban – que analizaremos en este epígrafe –, y en los medios para exponerla – objeto del epígrafe siguiente –.

En efecto, los moderados y conservadores restringieron más que los exaltados-progresistas en número y cualidad de los sujetos llamados a formar y expresar la opinión pública. Si el grupo exaltado-progresista había delimitado dichos sujetos ideológicamente (identificándolos con los principios liberales revolucionarios), los moderados-conservadores atenderán, ante todo, al criterio formativo, entendiendo que sólo los individuos dotados de una ilustración conveniente se hallaban en condiciones de formar y expresar la opinión pública. No es difícil percibir, por tanto, cómo este grupo seguía las premisas de la Ilustración.

Pero, además, los sujetos partícipes en la opinión pública debían ser individuos, basándose en la idea de que sólo el debate entre individuos libres e ilustrados podría formar una voz unitaria y racional. Por esta razón, los moderados y conservadores negaron que los partidos expresasen la opinión pública, considerándolos, antes bien, como portadores de una opinión particular y disgregadora (Fernández Sarasola, *Los partidos*; Id., *Idea de partido*, pp. 218 y ss.). En este punto existía, pues, una coincidencia con los exaltados-progresistas; pero, en realidad, los moderados-conservadores

iban más lejos, porque tampoco admitían que las corporaciones y grupos (incluidas las Sociedades Patrióticas) fuesen cauces válidos de opinión pública.

No obstante, y a igual que sucedía entre los exaltados y progresistas, también este grupo consideró que las Cortes podían expresar la opinión pública, de modo que, una vez más, opinión pública y voluntad general acababan identificándose. Ahora bien, el problema residía en cómo articular las relaciones entre dos hipotéticas opiniones públicas, la procedente de los ciudadanos directamente, y la manifestada por las Cortes en sus decisiones. El intento más claro de hallar una solución corresponde al diario conservador «El Censor», publicado durante el Trienio Liberal por los antiguos "afrancesados" Alberto Lista, Gómez Hermosilla y Sebastián de Miñano. En él se diferenció entre la "opinión legal", expresada por el Parlamento en sus normas, y la "opinión natural", expuesta por los ciudadanos. «El Censor» era consciente de que ambas opiniones podían diferir en ocasiones, pero la primera exigía obediencia en el Estado de Derecho.

En todo caso, las discrepancias entre la opinión natural y la legal se limarían a través de un correcto funcionamiento del sistema representativo: las Cortes debían informarse, en primer lugar, de la opinión natural, esto es, de los deseos unitarios de los ciudadanos, y a partir de ahí debía elaborar sus leyes, y opinión legal[23]. Dicho en otros términos, si el sistema se articulaba tal y como acaba de describirse, la opinión pública (social, y procedente de los ciudadanos) podría aproximarse a la voluntad general (normativa, expresada en la ley), de modo que la segunda no fuese sino una depuración de la primera.

Las funciones que estaba llamada a desempeñar esta opinión pública tan selecta eran, en principio, las mismas que para los exaltados y progresistas, a saber, una función negativa (de control) y otra positiva (de orientación), aunque con algunas diferencias, según veremos enseguida.

En su dimensión positiva la opinión pública servía para orientar al poder público, exponiéndole los deseos y necesidades de la Nación («El Universal», nº 171, 18-11-1820, p. 711; «El Censor», nº 3, 19-08-1820, p. 221). Ahora bien, a diferencia de lo que sucedía en los exaltados y progresistas, esta función orientadora no sólo se dirigía al poder legislativo, sino también al propio poder ejecutivo. La explicación de esta diferencia se halla en la articulación y diseño de los órganos estatales: para los exaltados y progresistas la dirección política estatal le correspondía al Parlamento, en tanto que el Rey y su Gobierno se encargaban sólo de ejecutar; para los moderados y conservadores la dirección política era compartida entre el Parlamento y el Rey y su Gobierno, por lo que también había que orientar a éste último a fin de que decidiese conforme a los deseos nacionales.

Pero la opinión pública también seguía manteniendo su cometido negativo, de límite y control del Ejecutivo. Dicha función negativa resultaba tanto más importante para algunos miembros del sector moderado que consideraban que la responsabilidad parlamentaria exigible al Gobierno era exclusivamente penal. Así las cosas, la "responsabilidad ante la opinión pública" se convertía en el complemento indispensable, dirigido a sancionar las conductas legales pero impolíticas del Gobierno. Un Gobierno, por tanto, que quedaría sujeto a una doble responsabilidad: penal,

ante el Parlamento, y política, ante la opinión pública. No obstante, hay que señalar que para la mayoría de los moderados y conservadores la responsabilidad política también era exigible por el Parlamento, de modo que dicha responsabilidad contaba con dos cauces de expresión (v. Fernández Sarasola, *Poder*, p. 588).

b — Los limitados cauces institucionales y sociales para formar y expresar la opinión pública

Una de las diferencias más notables entre los exaltados-progresistas y los moderados-conservadores residió en la distinta valoración de los medios lícitos para que la opinión pública se pudiera formar y expresar. Si, tal y como vimos en su momento, el primer grupo optaba por ensanchar estos medios, los moderados y conservadores, por el contrario, utilizaron criterios mucho más restrictivos.

Los cauces para expresar la opinión pública eran de dos tipos: los resultantes del ejercicio de derechos y los institucionales. Esta dualidad venía determinada por el hecho, ya señalado, de afirmar que tanto los ciudadanos como el Parlamento expresaban la opinión pública.

Así, en primer lugar, la opinión pública se formaba y expresaba a través del ejercicio de unos derechos subjetivos muy concretos que los moderados y conservadores interpretaban, además, de forma limitada. Los tres derechos básicos que servían a este cometido eran la libertad de imprenta, el derecho de petición y, con menor intensidad, el derecho de sufragio (v. «El Censor», n° 34, 24-03-1821, p. 272; íd., n° 50, 14-07-1821, pp. 84-87; Id., n° 79, 2-02-1822, pp. 75-79). Nada de revolución, de Sociedades Patrióticas ni de representaciones colectivas. De hecho, la libertad de imprenta sustituía en los moderados-conservadores a las Sociedades Patrióticas, en tanto que los derechos de petición y sufragio eran la contrapartida de las representaciones colectivas y las insurrecciones defendidas por los exaltados-progresistas.

En efecto, en primer lugar, los moderados-conservadores rechazaron frontalmente las Sociedades Patrióticas como cauce de la opinión pública («El Universal», n° 9, 20-05-1820, p. 33). El único derecho constitucionalmente vinculado a la libertad de expresión era la libertad de imprenta al considerar que las expresiones escritas eran las únicas reflexivas y dignas de protección jurídica. Una libertad de imprenta que, además, tampoco se concebía con la laxitud de exaltados y progresistas.

La primera gran diferencia en la concepción de la libertad de imprenta se hallaba en su mismo fundamento. Para los moderados-conservadores no se trataba de un derecho natural, resultante de la libertad de expresión, porque, de hecho, negaban la existencia misma de libertades naturales. Seguidores del liberalismo doctrinario, combinado con el positivismo benthamiano, los moderados-conservadores consideraban que en el Estado sólo podía afirmarse la existencia de derechos que hoy denominaríamos "positivos", creados por las normas que determinaban, por tanto, su titularidad, contenido y límites.

Privada la libertad de imprenta de su carácter "iusracional", perdía gran parte de su relevancia, y no es, pues, de extrañar que este grupo señalara, con ironía, que habían existido pueblos libres antes de conocerse la imprenta (Toreno, *DS*, n° 62, 4-09-1820, p. 818; Santafé, *DS*, n° 29, 2-09-1834,

p. 152). Por otra parte, a este grupo no les resultaba ni tan siquiera necesaria la constitucionalización de este derecho, considerando que resultaba suficiente con incluirlo en leyes particulares. De hecho, en 1834 rechazaron la incorporación de cualquier tabla de derechos en la Constitución al entender que ésta debía regular sólo la *frame of government*, siendo los derechos y libertades objeto propio de los Códigos Civil, Penal, de Procedimientos y de Comercio (Santafé, *DS*, n° 28, 1-09-1834, p. 136; Martínez de la Rosa, *DS*, n° 11, 6-08-1834, p. 47; íd., *DS*, n° 28, 1-09-1834, p. 141; íd., *DS*, n° 29, 2-09-1834, p. 155; Torremejía, *DS*, n° 30, 4-09-1834, p. 165).

Cuestión más controvertida era determinar qué *clase de derecho* era la libertad de imprenta. La teorización más sólida al respecto correspondió a Alcalá Galiano (*Lecciones*, pp. 280-281, 284) quien, diferenciando entre libertades civiles, políticas y mixtas, incluyó a la libertad de imprenta dentro de estas últimas. Su característica residía en participar de caracteres propios de los derechos civiles y de los políticos, sirviendo, a un tiempo, como límites a la acción estatal (derecho civil o derecho-libertad) y como instrumentos de participación política (derecho político o de participación).

Finalmente, el *contenido* de la libertad de imprenta también se sujetaba a importantes límites; algo perfectamente lógico puesto que, siendo un derecho positivo, el Estado podía introducir cuantas limitaciones considerase oportunas para la salvaguardia del orden público. Entre las más significativas destaca la censura previa, defendida por los conservadores, así como la diferencia entre el régimen de la prensa y los libros. Estos últimos contribuían a la formación intelectual del pueblo[24], por lo que su difusión debía ser menos restringida; sin embargo, la prensa era más irreflexiva, más propensa a excesos y, por tanto, debía someterse a mayores limitaciones[25]. No es difícil ver la huella de Madame de Staël en estas ideas (de Staël, *Sobre las circunstancias*, pp. 133-135).

También el derecho de petición y el derecho de sufragio permitían exteriorizar la opinión pública. El primero, igualmente considerado por Alcalá Galiano como "derecho mixto", se concebía como una libertad de titularidad exclusivamente individual, negando, por tanto, las representaciones colectivas admitidas por exaltados y progresistas. En cuanto al sufragio, los resultados de las elecciones se interpretaban también como una exteriorización de la opinión pública nacional que, con la designación de los representantes, mostraba sus preferencias políticas[26].

El derecho de sufragio a Cortes nos permite conectar, precisamente, con los otros medios de expresar la opinión pública: los "institucionales". Puesto que las Cortes también expresaban la opinión pública, los diversos instrumentos jurídicos de organización y funcionamiento del Parlamento podían tener la virtualidad de manifestar esa "opinión legal". Entre los mecanismos institucionales más señalados habría que destacar el voto de censura, el bicameralismo y el veto regio. Por lo que se refiere al voto de censura, aun cuando contó con precedentes en las Cortes de Cádiz y, sobre todo, en el Trienio Constitucional, en realidad éste instrumento de exigencia de responsabilidad política se consolidó a partir del Estatuto Real de 1834.

Ya se ha señalado que gran parte de los moderados y conservadores compatibilizaron la responsabilidad "ante la opinión pública" o "responsabilidad moral", exigible por

los ciudadanos directamente, con la responsabilidad que hoy llamaríamos "política", "parlamentaria" o "institucional", es decir, la que hacía efectiva el Parlamento mediante la moción de censura. Si la responsabilidad moral era expresión de esa "opinión natural" de la que hablaba «El Censor», la responsabilidad parlamentaria exponía la "opinión legal", la voluntad del Parlamento. Una vez que un ministro era reprobado, el Rey debía ser consciente de que la opinión pública expresada por las Cortes le pedía que lo destituyese (v. Fernández Sarasola, *Poder*, p. 574).

En segundo lugar, los conservadores también consideraron que la misma organización bicameral de las Cortes constituía un mecanismo dirigido a formar la opinión pública[27]. Según esta argumentación, la presencia de una segunda Cámara, de reflexión, permitía someter a un sosegado debate las decisiones adoptadas por la Cámara Baja, y de esta doble deliberación surgía una auténtica opinión pública racional (Sancho, *DS*, nº 59, 16-12-1836, p. 653). Hay que apresurarse a señalar que esta idea la vertieron exclusivamente los conservadores a partir de 1834, no encontrándose referencias previas de los moderados durante el Trienio Constitucional; algo, por otra parte, justificable, ya que entre 1820 y 1823 la opción por el bicameralismo se veía como síntoma de excesivo conservadurismo, por lo que, aun cuando algunos moderados fuesen partidarios de esta forma de organizar las Cortes, tendían a disimular su postura.

Por lo que se refiere al veto, como mecanismo de opinión pública, se apoyaba en el mismo argumento que el bicameralismo: la libre sanción regia permitía someter las decisiones legislativas a una nueva reflexión, de la que tendría que resultar, necesariamente, la opinión pública, caracterizada por su unidad y racionalidad (Castro, *DS*, nº 62, 19-12-1836, p. 702). Así, en realidad, para los conservadores la opinión pública se identificaba a través de diversos procesos "depuradores": de la libertad de imprenta ascendía hasta las Cortes la opinión pública "social"; ésta se sometía a un debate por las Cortes bicamerales, y de la doble reflexión resultaba una criba de la opinión pública que pasaba, finalmente, al Monarca quien, con su sanción, acababa dándole una forma definitiva.

Esta idea contó con la férrea oposición de los progresistas quienes argumentaban que si las Cortes representaban a la Nación, éstas eran las únicas habilitadas para interpretar su voluntad. Siguiendo la misma argumentación que habían utilizado los liberales en 1812, los progresistas concluían que el veto absoluto permitía a un único sujeto, el Rey, imponer su exclusiva voluntad sobre la verdadera opinión pública, que manifestaban los representantes (Domenech, *DS*, nº 62, 19-12-1836, p. 695.). Así pues, los progresistas no veían en el veto regio un mecanismo más destinado a formar la opinión pública, sino la expresión de una voluntad u opinión singular, que trataba de imponerse a una voluntad u opinión general, la de la Nación.

5. *A modo de corolario*

El concepto de opinión pública surgió en España de manos de la Ilustración, que lo vinculó inevitablemente a su programa de fomento de la instrucción pública. El objetivo era transitar desde la "voz del pueblo" (una voz plural, irracional y definida sólo por su número), hacia una "opinión pública ilus-

trada". La libertad de imprenta ayudaría a este tránsito, pero sólo si se complementaba con una política educativa previa, ya que únicamente los sujetos ilustrados se encontraban en disposición de utilizar la imprenta.

La ilustración liberal, sin embargo, comenzó a percibir la opinión pública en términos políticos, en consonancia con el progresivo alejamiento del Despotismo Ilustrado y el incremento del protagonismo social, que acabaría conduciendo al dogma de la soberanía nacional. Por vez primera, se atribuye a la opinión pública verdaderas funciones políticas (de gobierno), y no sólo sociales (o de instrucción): así, se le asigna un cometido positivo, de orientación del poder, y negativo, de control de los gobernantes. La imprenta, que aún mantiene su cometido educacional, se convierte también para este movimiento en el único instrumento dirigido a formar y transmitir esa opinión pública.

El liberalismo revolucionario triunfante en las Cortes de Cádiz heredará estas ideas, pero las pondrá al servicio de la división de poderes, en un intento de trazar un puente entre Sociedad y Estado. De este modo, el cometido positivo de la opinión pública quedará vinculado a las Cortes, destinatarias de la orientación social, en tanto que el cometido negativo o de control, por su parte, se relacionará con el Ejecutivo, sujeto a la crítica social. Algo perfectamente lógico, puesto que las Cortes representaban a la Sociedad, en tanto que el Ejecutivo se percibía como su potencial enemigo.

A mediados del siglo XIX, el constitucionalismo español había convertido a la opinión pública en un actor político más, partícipe de la función de gobierno y de la exigencia de responsabilidad política. Las diferencias entre el constitucionalismo exaltado-progresista y el moderado-conservador residían, ante todo, en los cauces para expresar dicha opinión, interpretados en un sentido más lato y preestatal, por los primeros (superando, así, el carácter exclusivo de la imprenta), y bajo una concepción estricta y positivista, por los segundos. Más allá de esta discrepancia, el liberalismo decimonónico había asentado el valor de este nuevo sujeto político.

Pero existía otra nota común a ambos constitucionalismos: su concepción unitaria de la opinión pública, contraria a los partidos, conducía a concebirla en términos cualitativos, lo que, en última instancia, motivaba su confusión con la "voluntad general", definida precisamente en estos mismos términos. Con ello se negaba una concepción de la opinión pública basada en el pluralismo, que sólo será posible con la irrupción de la ideología democrática y la valoración en términos igualitarios de todas las opiniones singulares, de la que derivará una opinión pública definida en términos cuantitativos. La *ratio* liberal vendrá, entonces, a ser sustituida por la aritmética; y, con ello, los clásicos mecanismos de la opinión pública – libertad de imprenta, derecho de petición…– basados en el debate racional, empezarán a ser sustituidos por la geométrica precisión de la estadística que expresan las encuestas.

Bibliografía

Alcalá Galiano (Antonio), *Lecciones de Derecho Político (1838)*, Madrid, C.E.C., 1984;

Artola (Miguel), *Los orígenes de la España contemporánea*, Madrid, I.E.P., 1976;

Cabarrús (Conde de), *Cartas sobre los obstáculos que la naturaleza, la opinión y las leyes oponen a la felicidad pública* (1795), Madrid, Fundación Banco Exterior, 1990;

Calvo de Rozas (Lorenzo), *Proposición hecha a la Junta Central el 12 de septiembre de 1809 sobre la libertad de imprenta*, en Francisco Fuentes (edit.), *Si no hubiera esclavos no habría tiranos*, Madrid, Ediciones El Museo Universal, 1988;

Castillon (Fréderic de), *¿Es conveniente engañar al pueblo?* [1779], Madrid, C.E.C., 1991;

Constant (Benjamín), *De la liberté de la presse*, en *Réflexions sur les Constitutions et les Garanties*, ed. *Œuvres complètes, Œuvres IX,1: Principes de politique et autres écrits (juin 1814-juillet 1815)*, Tübingen, Niemeyer, 2001;

Fernández Sebastián (Javier), *The Awakening of Public Opinion in Spain. The Rise of a New Power and the Sociogenesis of a Concept*, en Meter-Eckhard Knabe (edit.), *Opinion*, Berlin, Berlin Verlag, 2000;

Fernández Sarasola (Ignacio), *La idea de partido en España: de la Ilustración a las Cortes de Cádiz (1783-1814)*, en «Cuadernos de Estudios del Siglo XVIII», n° 8-9, 1998-1999;

– *Representación, mandato y racionalidad en el pensamiento liberal*, en «Debates Constitucionales» (revista electrónica), n° 1, 1999 (http: //constitucion.rediris.es);

– *Los partidos políticos en el pensamiento español (1783-1855)*, en «Historia Constitucional» (Revista electrónica), n° 1, 2000;

– *Idea de partido y sistema de partidos en el constitucionalismo histórico español*, en «Teoría y Realidad Constitucional», n° 7, 2001;

– *Poder y libertad: los orígines de la resposabilidad del Ejecutivo en España (1808-1823)*, Madrid, C.E.P.C., 2001;

– edit., *Valentín de Foronda. Escritos políticos y constitucionales*, Bilbao, Servicio editorial de la Universidad del País Vasco, 2002, pp. 101 y ss.

Fernández Sarasola (Ignacio), Mateos (Dolores), *Estudio introductorio*, a Jovellanos, *Obras políticas,* Instituto Feijoo de Estudios del Siglo XVIII - Ayuntamiento de Gijón (en prensa);

Fichte (Johann Gottlieb), *Reivindicación de la libertad de pensamiento a los Príncipes de Europa que hasta ahora la oprimieron* (1793), en *Reivindicación de la libertad de pensamiento y otros escritos*, Madrid, Tecnos, 1986;

Flórez Estrada (Alvaro), *Constitución para la Nación española* y *Reflexiones sobre la libertad de imprenta*, en *Obras de Álvaro Flórez Estrada*, B.A.E., tomo CXIII (II), Madrid, Atlas, 1958;

Kant (Immanuel), *Respuesta a la pregunta: ¿Qué es la Ilustración?*, en Erhard J.B. y otros, *¿Qué es Ilustración?*, Madrid, Tecnos, 1989;

López (Joaquín María), *Curso político-constitucional* (1840), Madrid, C.E.C., 1987;

Martinez Cachero (Luis Alfonso), *Álvaro Flórez Estrada. Su vida, su obra política y sus ideas económicas*, Oviedo, I.D.E.A., 1961;

Martínez Marina (Francisco), *Discurso sobre Sociedades Patrióticas, por el diputado D. Francisco Martínez Marina*, Madrid, Imprenta de La Compañía, 1820;

Pascal (Blaise), *Pensamientos (162)*, n° 655, Madrid, Alianza, 1996;

Romero Alpuente (Juan), *Discurso sobre la Junta Central de conspiradores contra el sistema constitucional y acerca de la responsabilidad legal y moral de los ministros* (1821), en Alberto Gil Novales (edit.), *Historia de la revolución y otros escritos*, Madrid, C.E.C., 1989;

– *Discurso sobre el ministerio actual* (1822), *ibidem*;

Rospir (Juan Ignacio), *La opinión pública en España*, en VV. AA., *Opinión pública y comunicación política*, Madrid, EUDEMA, 1990;

Salas (Ramón), *Lecciones de Derecho Público Constitucional* (1821), Madrid, C.E.C., 1982;

Staël (Germaine de), *Sobre las circunstancias actuales que pueden poner término a la Revolución y sobre los principios que han de servir de base a la República en Francia*, en *Escritos Políticos*, Madrid, C.E.C., 1993;

Toreno Queipo de Llano (José Maria conde de), *Historia del levantamiento, guerra y revolución de España*, B.A.E., vol. LXIV, Madrid, Atlas, 1953;

Varela Suanzes (Joaquín), *El pensamiento constitucional español en el exilio: el abandono del modelo doceañista (1823-1833)*, en «Revista de Estudios Políticos», n° 88, 1995;

– *Las cuatro etapas de la historia constitucional comparada*, Introducción a Joaquín Varela (edit.), *Textos básicos de la Historia Constitucional comparada*, Madrid, C.E.P.C., 1998.

[1] Sobre todas estas ideas de Foronda, nos remitimos a Fernández Sarasola (edit.), *Valentin de Foronda*, pp. 101 y ss.

[2] Así lo reconoce en *Discurso con ocasión de la reunión de las Cortes (1811)*, en Martinez Cachero, *Álvaro Flórez Estrada*, p. 257. «El Tribuno del Pueblo español», n° 8 (27-11-1812), p. 98; y *DS* (Diario de las Sesiones de Cortes) n° 102 (14-10-1820), p. 1642.

[3] Art. 126 de la Constitución de 1812; Reglamento del Gobierno interior de las Cortes, de 1810 (cap. I, art. 9). El destacado diputado liberal, José María Queipo de Llano (Conde de Toreno) reseñaría años después que la publicidad de las sesiones era una de las grandes diferencias entre las Constitución de 1812 y el napoleónico Estatuto de Bayona de 1808 (cuyos arts. 80 y 81 proclamaban el secreto de las deliberaciones parlamentarias). Conde de Toreno, *Historia*, p. 87.

[4] Zorraquín, *DS* n° 362, 29-09-18811, p. 1953, Leiva; *DS* n° 471, 17-01-1812 p. 2645; Torrero, *DS* n° 581, 4-06-1812, p. 3145-3146, Abargues, *DS* n° 73, 18-01-1814, p. 343, quien llega a proponer que las Cortes publiquen un periódico oficial para dirigir la opinión pública.

[5] Una redacción, por cierto, que sometería a crítica años más tar-

de Ramón Salas, al considerar que la literalidad parecía excluir el derecho a publicar obras relativas a otras materias. *Vid. Lecciones* 1821, pp. 311-312.

[6] Lo mismo pensaba Blanco-White desde su atalaya londinense: «La elección de representantes no es medio suficiente para asegurar a la nación de que no se harán leyes directas contra ella. Sólo la libertad de imprenta puede lograr esto. Sólo por ella pueden saber los hombres buenos que se hallen en el cuerpo legislativo la opinión de la nación para que formen según ella las leyes, y los malos para que teman ir directamente en contra. Los debates del cuerpo legislativo deben dar tiempo a que la nación se imponga en lo que se trata», en «El Español», n° 8 (30 de noviembre de 1810), pp. 144-145.

[7] «Es la libertad que recobra todo individuo de la sociedad para imprimir sin permiso de otro y libremente sus opiniones y pensamientos», en «El Concisín Menor», n° 30, 20-10-1810, p. 141.

[8] Triple carácter, pues, de la opinión pública que expresaba muy bien el diputado Pérez de Castro al afirmar que la opinión pública, apoyada en la libertad de imprenta («su fiel barómetro»), ilustraba, advertía y era freno de la arbitrariedad (*DS* n° 369, 6-10-1811, p. 1999).

[9] Evidentemente, esto impedía que la libertad de imprenta pudiese constituir una instancia crítica de las Cortes, puesto que la Asamblea se aseguraba el control de la Junta Suprema de Censura. Blanco-White proponía, entonces, que los miembros de estas juntas fuesen designados por el pueblo directamente. «El Español», n° 9 (30-12-1810), pp. 221-224.

[10] Entre los exaltados es muy frecuente referirse a la opinión pública como "reina del Mundo", en términos cartesianos. «El Español Constitucional», n° 18, febrero de 1820, p. 108; «El Espectador», n° 78, 1-07-1821, p. 310; «El Amigo del Pueblo», vol. I, 1822, p. 122; «El Zurriago», n° 53-56, 1822, p. 52; íd., n° 86-89, 1822, p. 59.

[11] Sebastián de Miñano, en «El Censor», vol. V, n° 25, 20 de enero de 1821, pp. 58 y 60; íd., en «El Censor», vol. XVI, n° 91, 27 de abril de 1822, p. 58.

[12] «El Espectador», n° 649, 23-01-1823, p. 96. *Vid.* también «El Español Constitucional», n° 18, pp. 110, 112, 118-119. En este periódico se habla de la opinión pública como «legislación intelectual».

[13] Cfr. «El Conservador», n° 172, 14-09-1820, p. 2; «El Español Constitucional», n° XVIII, febrero 1820, pp. 109-110; n° XIX, marzo 1820, p. 163. «El Español Constitucional» distinguía entre la «voz popular» (parcial y disgregadora) y la «opinión pública» (racional y unitaria).

[14] «La libertad de imprenta – decía el progresista Joaquín María López – es a la vez un derecho y una garantía de todos los demás derechos que el hombre puede poseer»: López, *Curso*, p. 127. En un sentido muy semejante se había pronunciado Salas, *Lecciones*, p. 64.

[15] Sobre la importancia de la responsabilidad moral, vid. también «El Amigo del Pueblo», vol. I, 1822, pp. 112-117; «El Zurriago», n° 7, 1822, p. 8; *íd.*, n° 19, 1822, p. 1; *íd.*, n° 22, 1822, pp. 3-4; *íd.* n° 47, 1822, pp. 1-3; *íd.*, n° 48, 1822, p. 4; *íd.*, n° 49, p. 5; *íd.*, n° 86-89, 1822, pp. 57 y 59.

[16] Las facultades discrecionales del Gobierno, según Alcalá Galiano, quedarían siempre sujetas a la censura pública. *DS*, vol. I, n° 17, 20-10-1822, p. 243. Vid. también *DS*, vol. I, n° 81, 21-10-1822, p. 260. Entre la prensa exaltada, estas ideas se expusieron con claridad en «El Zurriago», n° 19, 1821, p. 1; «El Zurriago», n° 49, 1822, p. 5; «El Zurriago», 1822, n° 53, 54, 55 y 56 [sic], 1822, p. 52; «El Zurriago», n° 66, 1822, pp. 6-7; «El Amigo del Pueblo», n° 5, 1822, pp. 113 y 114; «El Amigo del Pueblo», n° 13, p. 17; «El Amigo del Pueblo», n° 11, 25-05-1821, p. 43; «El Espectador», n° 23, 7-05-1821, p. 91; «El Espectador», n° 22, 6-05-1821, p. 86.

[17] Tal y como hemos analizado con detalle en otra ocasión, los exaltados defendieron denodadamente las Sociedades Patrióticas, paro no se fundamentaron en el derecho de reunión o de asociación – como parecería lógico – sino en la libertad de expresión. Vid. Fernández Sarasola, *Los partidos*, § 69 y ss.

[18] Así lo expuso, durante el Trienio Liberal, Calatrava (*DS*, vol. II, n° 80, 13-12-1821, p. 1254), señalando que las sublevaciones de las provincias de Cádiz y Sevilla era expresión de que los ministros habían perdido su fuerza moral. Apoyó esta idea el periódico «El Espectador», n° 231, 1-12-1821, p. 926 y n° 248, 18-12-1821, p. 996. Durante las Cortes Constituyentes de 1836-1837, los progresistas todavía sostenían que las provincias y municipios podían expresar colectivamente la opinión pública. Vid. Olózaga, *DS*, n° 62, 19-12-1836, p. 697. Vid. también «El Espectador», n° 74, 27-06-1821, p. 296.

[19] Durante el Trienio Constitucional, en ausencia de expreso reconocimiento constitucional de las Sociedades Patrióticas, éstas trataron de apoyarse en el art. 371 de la Constitución del 12, que reconocía la libertad de imprenta. Vid. Romero Alpuente, *DS*, vol. I, n° 62, 4-09-1820, p. 817. No debe extrañar esta idea, si tenemos en cuenta la siguiente correlación que hacían los exaltados: la libertad de

imprenta suponía reconocer la libertad de expresión, y las Sociedades Patrióticas, por su parte, eran ejercicio de esta última libertad. Vid. Lastarria, *ibídem*, p. 814; Flórez Estrada, *DS*, vol. II, nº 102, 14-10-1820, p. 1642; La-Santa, *DS*, vol. II, nº 102, 14-10-1820, p. 1647; Ruiz de la Vega, *DS*, vol. II, nº 101, 20-05-1822, p. 1447. Algún diputado llegó a considerar a las Sociedades Patrióticas como el medio más adecuado para exponer la opinión pública, por encima, incluso de la libertad de imprenta. Vid. Saavedra, *DS*, vol. I, nº 20, 23-10-1822, p. 291; Flórez Estrada, *DS*, vol. II, nº 102, 14-10-1820, p. 1642 y Romero Alpuente, *DS*, vol. III, nº 103, 15 de octubre de 1820, p. 1661. Sobre el valor de estas Sociedades para exigir responsabilidad al Gobierno, vid. Martínez Marina, *Discurso*, donde también él afirmaba el carácter natural de este derecho y su derivación de la libertad de expresión y del derecho de resistencia.

[20] El diputado Torremejía llegaba más lejos en las Cortes de 1834, al afirmar que, así como otras libertades tenían que ser recortadas al constituirse la sociedad, no sucedía lo mismo con la libertad de imprenta. Torremejía, *DS* nº 31, 5-09-1834, p. 179.

[21] En un interesante discurso, el diputado Gregorio García señaló que la libertad de imprenta no tenía la consideración de derecho político, sino de derecho civil (derivado, pues, de un derecho natural) y que, por tanto, tenía que corresponderle también a los extranjeros. *DS* nº 152, 28-03-1837, pp. 2334-2335.

[22] Vid. la cita de López, *Curso*, *supra*. Vid. también, sobre la libertad de imprenta como garantía de las libertades: López, *DS* nº 8, 3-08-1834, p. 20; Secretario de las Cortes, *DS* nº 10, 5-08-1834, p. 43; Dictamen de las Comisiones de Código Criminal, Milicia Urbana y de lo Interior, *DS* nº 24, 28-08-1834, p. 94; Trueba, *DS* nº 28, 1-09-1834, p. 134; Alcalà Zamora, *DS* nº 30, 4-09-1834, p. 163.

[23] «El Censor», nº 91, 27-04-1822, pp. 69-75. Vid. También id., nº 10, 7-10-1820, p. 277; id., nº 58, 8-09-1821, pp. 262-263, donde se identifica el gobierno de la opinión con el gobierno de mayoría parlamentaria; así pues, la fuerza mayoritaria de las Cortes expresarían la opinión pública.

[24] Se seguía manteniendo, por tanto, la idea ilustrada de la función educadora de la imprenta. Vid. «El Universal», nº 9, 20-05-1820, p. 34.

[25] Martínez de la Rosa, *DS*, nº 8, 3-08-1834, p. 27 y *DS* nº 31, 5-09-1834, p. 175. Sin embargo, a favor de igualar libros y prensa se había pronunciado años antes el periódico moderado «El Censor», nº 55, 18-08-1821, pp. 58-60.

[26] «El Universal», nº 16, 27-05-1820, p. 59. Para este periódico, la libertad de imprenta, por su parte, complementaba la representación parlamentaria, al incrementar el número de sujetos ilustrados y, por tanto, capacitados para ser diputados. «El Universal», nº 98, 17-08-1820, p. 359.

[37] En el Trienio Liberal, en ausencia de Senado, algunos moderados trataron de convertir al Consejo de Estado en órgano que podía exponer al Rey la opinión pública. «El Universal», nº 201, 20-07-1820, p. 1.

Le ipostasi costituzionali della società civile britannica

ALESSANDRO TORRE

1. La vitalità del ceppo sociale su cui in Europa si è innestata l'esperienza costituzionale dello Stato moderno, e sul quale hanno trovato sviluppo le istanze dell'opinione pubblica che, in un dato momento storico, dovrebbero rappresentare la proiezione più efficace dei caratteri preminenti dell'ordine sociale, sotto il profilo dell'interlocuzione con il potere delle istituzioni, trova in territorio britannico una delle sue espressioni più elevate e ricche di articolazioni. Tra i molti percorsi attraverso i quali il multiforme oggetto di questa ricostruzione può essere indagato, la lettura costituzionalistica può offrire elementi concreti. Considerato che ci si riferisce ad una realtà animata da quello spirito pratico che avrebbe indotto Walter Bagehot ad osservare che «of all nations in the world the English are perhaps the least a nation of pure philosophers». In territorio britannico a una società civile ricca di molteplici movimenti interni corrisponde un edificio costituzionale gradualistico ed evolutivo: società civile ed esperienza costituzionale, in tal senso, si rispecchiano vicendevolmente (Emden 1956).

La plurisecolare evoluzione del sistema costituzionale in Inghilterra e quindi in Gran Bretagna è in larga misura configurabile nello sviluppo di un'istituzione (il Parlamento) e di una giurisdizione (le corti di giustizia), nel loro legame organico con la monarchia e in controbilanciamento con la cultura delle libertà e del diritto comune (Maitland 1908). Siano essi considerati come entità separate o come istituzioni legate al potere della Corona o come dimensioni del potere in relazione tra loro (tutti questi aspetti in realtà non si escludono a vicenda), Parlamento e corti si pongono in luce come i due grandi motori dello sviluppo e del consolidamento, rispettivamente politico e giuridico, dell'esperienza costituzionale inglese. Emersi dalle nebbie del medioevo normanno come un corpo politico e un corpo giudiziario, il sistema parlamentare e gli apparati della giurisdizione sono, in realtà, le due più potenti ipostasi sociali della storia anglo-britannica.

Il concetto, che si può illustrare osservando che

> le istituzioni rappresentative inglesi e le loro prerogative erano antiche come, o più antiche della monarchia – giacché – non erano un dono od una creazione del re ma un indipendente possesso del popolo inglese da tempo immemorabile [Burrows 1992]

pone in rilievo che in Gran Bretagna la società civile è il genuino substrato su cui si è formata la costituzione evolutiva. Una costituzione che non si impone sull'ordine sociale mediante astratte operazioni, ma si insinua negli interstizi della fenomenologia sociale e politica. In altri contesti, ogni scrittura di una carta costituzionale è un evento della storia che molto si basa su proiezioni astratte: le costituzioni formali sono infatti in varia misura permeate di elementi programmatici, e in quanto tali pongono più problemi per la futura azione delle istituzioni, dei gruppi politici e sociali, e degli individui che si pongono sotto la loro autorità, di quanti effettivamente ne risolvano al momento del *constitution-making*.

Non è un caso che nella seconda metà del XVIII secolo, ovvero nella grande fase di modernizzazione della forma di governo parlamentare del neonato Regno Unito di Gran Bretagna, si siano specificate proprio quelle nuove dimensioni della società civile – come appunto il concetto di *public opinion* che tanto corso avrà nella cultura pubblica dei paesi di lingua inglese e che nello sviluppo della stampa periodica troverà uno dei suoi mezzi di diffusione più tipici (Marr 1923; Frank 1961).

2. Confluendo nell'edificazione di quelle due dimensioni della *supremacy of Parliament* e della *rule of law* che secondo A.V. Dicey hanno dato forma al sistema costituzionale di matrice inglese, le trasformazioni del Parlamento e delle corti hanno fedelmente rispecchiato le tappe fondamentali dell'evoluzione della società anglo-britannica e il passaggio dallo Stato monoclasse allo Stato pluriclasse (Giannini 1986; Cassese 1994).

Da questo percorso costituzionale a struttura binaria non è consigliabile deviare anche discorrendo della società civile. A differenza di quanto si è verificato in altri grandi contesti nazionali europei, essa è infatti un alveo primario del costituzionalismo inglese e come tale è considerata dalla dottrina (Hall 1995). Il che induce a considerare che, se trattando del sistema costituzionale britannico non si può mai separare legittimamente la storia delle istituzioni e del diritto da quella dei gruppi sociali che ne sono alla base, anche il contrario è vero.

Questa necessaria avvertenza innervava, per esempio, le riflessioni storiografiche di due personalità intellettuali reciprocamente agli antipodi ma unite da un nesso di contemporaneità che non va sottovalutato, quali George Macaulay Trevelyan e Winston Churchill, e ha informato di sé l'intero *revival* britannico degli studi di storia sociale. E d'altronde, con i suoi rapsodici e apparentemente incidentali riferimenti alla storia delle istituzioni inglesi, lo stesso *Essay on the History of Civil Society* del Ferguson potrebbe essere considerato, a prima vista, come un'opera erudita il cui scopo scientifico fosse lo studio del concetto storico di società civile secondo il medesimo metodo che era impiegato per lo studio della storia naturale. In realtà l'illuminista di Edimburgo sviluppava, pur nell'apparente asetticità di un discorso destinato a porsi a fondamento della dottrina

sociologica, una lucida e pragmatica analisi delle tendenze che si erano storicamente determinate nel rapporto società-istituzioni in territorio britannico (Pocock 1975). Per chiarire il punto sarebbe sufficiente rammentare alcuni frammenti dell'*Essay* nei quali risultano ben argomentate le specificità di tale rapporto: ove, ad esempio, si rivela in qual modo il corpo vivo della società abbia concretamente fondato, prima ancora che il costituzionalismo muovesse i suoi primi passi, la costituzione storica, e come sia nella storia del popolo inglese e nel radicarsi della propria attiva consapevolezza sociale, e non già nella mera enunciazione delle leggi, che vanno individuate le premesse della sorprendente tenuta del diritto e delle istituzioni parlamentari (Ferguson 1768).

Queste considerazioni generali sull'Inghilterra vanno estese storicamente anche alla Scozia, terreno periferico ma non marginale di sviluppo di una ben caratterizzata autonomia istituzionale e luogo di affermazione di una tradizione di società civile estremamente vitale, istituzionalmente sostenuta da distinti sistemi di autogoverno locale e di giurisdizione e ricca di importanti apporti intellettuali destinati a ripercuotersi sull'intero comprensorio delle Isole britanniche.

Si potrebbe obiettare che qualsiasi sistema costituzionale è in fin dei conti il prodotto, oltre che di una cultura del diritto nella quale la dimensione del privato precede storicamente quella del pubblico, del prevalere di forze sociali ed economiche, e spesso di forze sociali ed economiche di nuova definizione e promotrici di grandi transizioni. Ma certamente, pur dovendo tenere nel debito conto le radicali critiche ad essa rivolte, tra i molti, da Rousseau, Kant, Bentham e Stuart Mill, la via anglo-britannica si staglia vistosamente sullo sfondo di quegli emblematici percorsi europei nei quali le massime costruzioni costituzionali hanno seguito percorsi paralleli a quello della società civile del paese, spesso senza toccarla o incontrandola solo saltuariamente e in modo sovente violento e costellato di soluzioni di continuità. In tali percorsi, comunque, l'idea di nazione, quand'anche imperfettamente declinata rispetto all'archetipo francese (caso italiano e spagnolo), si è imposta come monolitico surrogato del ben più impegnativo concetto pluralistico di società civile.

Per quanto riguarda infatti l'evoluzione della storia costituzionale britannica, qualsiasi decisiva riforma delle istituzioni può essere infatti interpretata, anziché come mero evento giuspubblicistico, come il precipitato di nuove egemonie socioeconomiche e delle urgenze da esse imposte al sistema, cosa che effettivamente avvenne con il *Great Reform Act* del 1832 e con il *Parliament Act* del 1911.

3. Già in altra occasione s'è analizzato in modo approfondito attraverso quali percorsi interpretativi si possa condurre l'osservazione della costituzione del Regno Unito (Torre 1997). Si tratta, come è evidente, di un quadro nel quale, come in epoche diverse e con differenti punti di vista hanno osservato Charles Howard McIlwain e Raoul van Caenegem, ha trovato il suo originario terreno di coltura la gran parte delle componenti del costituzionalismo occidentale. Per dare un immediato fondamento al discorso sulle valenze costituzionali dell'opinione pubblica britannica e della società civile di cui essa è la più naturale ma anche la più indefinita espressio-

ne, di tale complesso si può porre in risalto il fatto che la grande particolarità inglese va ravvisata nell'intima simbiosi tra spazio sociale, politica attiva e radicamento dell'istituzione parlamentare e della *common law*.

Secondo il grande interprete della nascente società civile nell'epoca della seconda rivoluzione parlamentare, il Locke dei *Two Treatises of Government* (1690), è attraverso queste basilari connessioni che «la società civile tende a garantirsi la propria razionalità giuridica, sia partecipando direttamente al potere legislativo, sia ponendo a questo come limite il diritto (o i diritti) naturale» (Matteucci 1997). Ma già in epoca prerivoluzionaria, nella sua *De Republica Anglorum* (1583), Sir Thomas Smith aveva ragione di affermare, a proposito del parlamento sedente in Westminster, che «every English man is understood to be there present…and the consent of Parliament is taken to be every man's consent».

Se si limita l'osservazione alla sola Inghilterra, l'interscambio tra il cammino della società civile e il percorso delle istituzioni e del diritto si è progressivamente determinato attraverso le successive fasi di affermazione non solo della funzione di rappresentanza che era alla base dell'assemblea del regno e che già verso la fine del Duecento trovava, con gli statuti di Edoardo I e con la definizione (1297) della composizione del "Parlamento modello" la sua prima regolamentazione: «two knights from each shire, two citizens from each city, and two burgesses from each borough (all elected)» (Wilding, Laundy 1968). In tal modo l'istituzione parlamentare, dopo i primi passi che da mero strumento consultivo di governo della feudalità l'avevano affermata come interlocutrice del potere monarchico secondo le nuove consuetudini assembleari che erano tipiche della feudalità normanna, conosceva la sua prima regolamentazione. Questa la rendeva un organo, sebbene ancora legato al potere della Corona, non solo sottratto all'arbitrio del sovrano in quanto esponenziale di interessi autonomi, ma anche «the first fully representative assembly» nella storia inglese.

Al delinearsi dell'embrione di quella che, nel giro di alcuni decenni, sarebbe diventata la Camera dei Comuni non è estraneo, infatti, il definitivo riconoscimento regio delle autonomie dei *boroughs*, momento di specificazione istituzionale di una fenomenologia dell'autoorganizzazione sociale nell'Inghilterra normanna e plantageneta apparentemente caotica, in quanto articolata in innumerevoli varianti. Ma in realtà non priva di una sua coerenza interna, focalizzata intorno a quel basilare rapporto tra sovrano e aggregazioni locali che trovava forma scritta nei *royal charters*.

In altri termini, la simbiosi tra comunità nazionale e istituzione costituzionale si realizzava attraverso la mediazione delle comunità locali organizzate in *corporations* di residenti e in *corporations* parrocchiali, il cui riconoscimento era accordato dal sovrano mediante uno statuto scritto. A questa essenziale piattaforma giuspubblicistica di natura cartolare, alla quale si deve l'istituzionalizzazione dei rapporti tra gruppi sociali e autorità del sovrano nell'*Ancien régime* inglese (Merewether, Stephens 1835), non si fa risalire solo la matrice scritta di un sistema la cui costituzione si è poi rivelata di prevalente natura convenzionale. Ma anche una delle espressioni più significative di quella *sponsio* tra potere istituito e comunità nazionale che Henry de Bracton, magistrato del *King's Bench* sotto

Enrico III (v. *De legibus et consuetudinibus Angliae*, 1250-59) mostrava di considerare come un patto tanto radicato nel diritto comune da trascendere quell'originario legame fra Corona e magnati del regno dal quale qualche decennio addietro era scaturita la *Magna Carta Libertatum* (Post 1968).

Se osservati dal punto di vista di una società che non era ancora "civile" nel senso moderno del termine ma già trovava i suoi punti di raccolta nelle autonomie municipali e nella carta delle libertà, due momenti costituzionali che rispettivamente aprirono e chiusero le importanti trasformazioni del XIII secolo rivelano una analogia di fondo. Ciò che gli statuti del Plantageneto avrebbero compiuto sul piano parlamentare, la *Magna Carta Libertatum* aveva da tempo realizzato sul versante delle garanzie. Entrambi realizzando una saldatura tra istanze sociali e sfera delle istituzioni: l'introduzione delle regole di composizione dell'assemblea del regno per la sua parte "popolare" e, soprattutto, l'incardinamento della rappresentanza parlamentare nella contribuzione fiscale (*no taxation without representation*), davano avvio alla storia del parlamentarismo in Inghilterra e nel mondo intero, ma anche attribuivano visibilità politica alle organizzazioni sociali – corporazioni, parrocchie, sodalizi vari di residenti – che operavano attraverso il sistema binario dei *boroughs* e delle contee. La *Magna Carta Libertatum*, in sostanza, attraeva il corpo sociale nella sfera dei diritti del regno e lo chiamava ad esprimere un ruolo attivo nella difesa delle garanzie fondamentali in diretta e non innaturale sintonia con le aristocrazie feudale ed ecclesiastica.

In entrambi i casi, istituzioni che erano nate per l'assolvimento di funzioni tipiche del sistema feudale si trasformavano in istituzioni del moderno rapporto tra monarchia e corpo sociale. Considerevoli, se osservate in questa prospettiva, si sarebbero pertanto rivelate le energie sprigionate dalla *Magna Carta*, documento pattizio e non mero atto d'imperio, la cui osservanza richiedeva necessariamente «la cooperazione di tutte le classi» (Corwin 1928-29), e che già all'epoca della sua seconda *confirmatio* (1225) estendeva il suo raggio d'azione ben oltre la sfera dei baroni in forza della clausola «tam populo quam plebi».

4. Dell'esistenza di un simile legame originario tra corpo sociale e corpo del sovrano, essenza della sovranità medievale (Kantorowicz 1957), si sarebbero ben rammentati, pressoché nel medesimo clima politico di avanzamento del potere parlamentare, sia i coloni americani – intrisi dello stesso puritanesimo che oltre un secolo addietro in Inghilterra aveva dato forma alla ribellione antiassolutistica – sia i protagonisti delle prime *combinations* operaie che rimpiangevano con profonda nostalgia i trascorsi e rassicuranti legami paternalistici tra sovrano e corporazioni sociali (Salvadori, Villi 1987). E, con questi, i vantaggi di una cetualità che un tempo costituiva un potente cemento sociale ed un veicolo di promozione, e che sotto le pressioni della rivoluzione industriale era irrimediabilmente votata al declino.

Entrambi, infatti, rievocavano la perduta armonia (in larga misura idealizzata) che univa il corpo sociale e il vertice delle istituzioni, e che un Parlamento ora non più elemento di sintesi della società, ma ormai nemico delle legittime istanze di una parte misconosciuta della società stessa aveva irrimediabilmente distrutto. In quanto Par-

lamento posto sotto il dominio di una ristretta oligarchia divisa in partiti, ma sostanzialmente resa omogenea dalla comune corsa all'accaparramento della proprietà fondiaria.

E del resto, attingendo ad alcuni elementi del pensiero bractoniano, si può aggiungere che, più ancora delle storiche posizioni del Parlamento, l'oggettivo innesto della monarchia nazionale nel corpo sociale aveva costituito il migliore antidoto nei confronti dell'assolutismo; come sarebbe stato ribadito dall'anonimo pamphlettista che nel 1643 elaborava l'apostrofe *The Subject of Supremacie*. In altri termini, per un sovrano che fosse espressione autentica della comunità, come di certo era il re feudale, sarebbe stato pressoché impossibile esercitare un potere senza freni.

Nonostante il permanere di dottrine che sostenevano la necessità dell'instaurazione di un supremo *gubernaculum* posto sotto la potestà regia, nell'essere la monarchia una preminente proiezione del corpo sociale risiedeva essenzialmente il presidio delle libertà e del governo limitato. Questa idea avrebbe avuto lungo corso nel pensiero dei nuovi protagonisti della politica anglo-britannica, per merito di Locke e del visconte Bolingbroke autore dell'*Idea of a Patriot King* (1754, postumo): importante saggio in cui la monarchia costituzionale è interpretata come «indissolubilmente collegata a quello "spirit of liberty" che nella comunità civile inglese ha prevalso, …, sul conflitto tra fazioni ed interessi particolari» (Capozzi 1997).

In seguito, la collocazione del monarca ai margini dell'ordine costituzionale avrebbe posto in secondo piano la questione della sua appartenenza o meno al corpo sociale: impegnativa questione dalla quale dipendeva la definizione della natura del potere monarchico. Già con le prime evoluzioni del *revolution settlement* sanzionate con l'Atto del 1701 e soprattutto con l'autoritario *Septennial Act* (1715) con cui il Parlamento di Gran Bretagna si assicurava una posizione di considerevole stabilità in una delicata fase di avvicendamento dinastico, l'estraniamento del re dalla società civile si poteva considerare un fatto compiuto. La figura del *King in Parliament* da manifestazione sostanziale del potere (di cui il monarca era, secondo la definizione di John Spelman del 1640, «*the head … but a part*») si trasformava in una figura convenzionale.

Cessando nel Settecento di governare attivamente gli affari del regno, rispetto all'ordine sociale il monarca sarebbe stato relegato in una condizione non di totale avulsione bensì di ultima e neutrale garanzia esercitata attraverso la scelta del Primo ministro e la *dissolution* parlamentare. Tant'è vero che dalla svolta d'inizio secolo non sarebbe derivata l'espulsione del re dal quadro costituzionale, bensì la sua elezione a supremo (ma gradualmente depotenziato) reggitore del paese. Così, la qualificazione della Corona come soggetto terzo e, prospettivamente, marginale del circuito costituzionale avrebbe controbilanciato la vitalizzazione della *civil society* e del *parliamentary government*, come anche delle loro creature predilette, l'opinione pubblica e la Camera dei Comuni, che presto avrebbero messo in opera infinite modalità di comunicazione.

Sotto altro profilo, la collocazione marginale della monarchia rispetto all'ordinamento del potere politico avrebbe trovato una sfera di compensazione nella creazione di una idea nazionale basata su un radicato senso di identificazione (si pensi al mito, tutt'altro che evanescente, dell' "Inghilter-

ra di Re Giorgio", o al vittorianesimo) nella specificazione della moderna cittadinanza basata sulla *allegiance* del suddito nei confronti della Corona. Se oggi la concezione unitaria dell'identità nazionale è scomposta dalla *devolution*, tutt'altro che destrutturata nel Regno Unito, pur di fronte alle sfide della multiculturalità, resta la connessione tra senso civico, *citizenship* e percezione dell'appartenenza alla società civile.

Ma un'altra e ben più determinante condizione di estraniamento si andava nel contempo preparando, ossia quell'avulsione dello stesso Parlamento di Westminster dal corpo sociale che sarebbe stata duramente stigmatizzata, sulle due sponde dell'Atlantico, dai coloni d'America e dai protosindacalisti inglesi di fine Settecento. La risposta dei primi sarebbe stata la guerra per l'indipendenza (Reid 1977) e la nascita di un nuovo Stato (una risposta, pertanto, costituzionale e declinata socialmente in quella che Tocqueville avrebbe definito un sistema senza classi). La replica dei secondi avrebbe assunto le sembianze di una sistematica denuncia delle condizioni di ingiustizia economica e politica, attraverso forme di protesta sociale che gradualmente trasformarono l'informe *mob* settecentesco e le sue violente agitazioni (Rudé 1964; Wahrman 1996) in un insieme di aggregazioni operaie dotate di maggior coerenza interna e capaci di influire sulla società britannica intesa nel suo complesso (Hobsbawm 1964; Hammond, Hammond 1967). Questo mutamento, in epoca liberale, darà spazio alla grande vitalità delle formazioni associative e, sul piano istituzionale, alle rivendicazioni del Cartismo (Harrison 1971). In realtà, l'avulsione del Parlamento dei *whigs* e dei *tories* dalla comunità nazionale era un fenomeno solo apparente: sotto la spinta delle concezioni di una *property* sempre più marcata dall'individualismo, il Parlamento dell'età di Walpole altro non avrebbe fatto in sostanza che rispecchiare il nuovo assetto sociale. Gli equilibri istituzionali sarebbero stati trasferiti dalla diffusa ma illusoria democraticità del periodo puritano alla sostanziale aristocratizzazione di un bipolarismo sociale e politico d'*élite*, scaturito dal *revolution settlement* del 1688-89 e orientato trasversalmente attraverso la forbice del sistema bicamerale.

L'impronta conservatrice del Parlamento formerà un carattere dello scenario politico fino al *Great Reform Act* del 1832 che, a sua volta, sarà il riflesso di una nuova grande transizione sociale: ma, nonostante la tendenziale oligarchizzazione delle istituzioni, l'elitarismo britannico, e inglese in particolare, resterà sempre aperto alla mobilità e permeabile agli apporti di nuove componenti sociali anche nelle fasi di maggior irrigidimento della politica nazionale (Stone, Fawtier Stone 1984).

5. Certamente, molte cose sono mutate dall'epoca dei Plantageneti ad oggi e, come osservava McIlwain «anche in Inghilterra una disperata guerra civile ed una rivoluzione costituzionale furono finalmente necessarie, prima che adeguate sanzioni fossero trovate, da aggiungere all'eredità del costituzionalismo medievale». Ma del resto, considerando gli eventi della storia inglese del Seicento, cos'altro sarebbero state la ribellione puritana e la guerra civile se non la più elevata e, sotto certi profili, la più nobile forma di partecipazione sociale alla vita politica? Ovvero una forma di prepotente irruzione del sociale nel politico, fondamentalmente priva di tolleranza e non

mediata dal diritto né dalle istituzioni, nella quale sui fronti contrapposti i singoli soggetti ponevano a rischio, spesso perdendoli, patrimonio, posizione sociale, affetti, ed infine la propria incolumità personale e perfino la vita.

In realtà, come la lunga fase preparatoria della ribellione puritana ha ampiamente dimostrato in Inghilterra (Stone 2002), quel che, indipendentemente dagli esiti finali, distingue una rivoluzione da un colpo di Stato è proprio la presenza attiva di una base sociale più o meno ampia, dei suoi agenti e dei suoi moventi, nonché del consenso che ne può derivare rispetto alle azioni intraprese, ai valori da affermare, ai nuovi equilibri politici e istituzionali da stabilire.

Qualcosa di più può essere detto in argomento. Alla luce delle riflessioni che qui si stanno sviluppando, la guerra civile inglese può essere interpretata come un tentativo di ristabilire, seppur temporaneamente, l'identità governanti-governati mediante l'affermazione delle rivendicazioni del movimento puritano e della *gentry* sulle oligarchie aristocratiche e sulla monarchia assolutista. Ancor più che nella dimensione istituzionale di un "lungo parlamento" destinato a diventare il simulacro di se stesso, l'autentico motore della guerra civile rivoluzionaria e dell'instaurazione del potere personale di Cromwell va ravvisato dapprima nel quadro sociale, culla del pensiero utopistico contrapposto al realismo politico di molti sostenitori del monarca, ed in seguito nell'esperienza democratizzatrice della *new model army*.

Ma l'insorgere in Inghilterra degli eventi della guerra civile, sebbene questa fosse un'alta manifestazione di vitalità sociale, avrebbe costituito l'antitesi della società stessa; a tratti risospingendo gli associati verso le condizioni di quello stato di natura che Hobbes considerava la negazione di ogni ordine sociale. Se, infatti, si considera il ruolo della *gentry* nell'animazione degli accadimenti della ribellione antiassolutistica, la guerra civile fu espressione sociale di inarrivabile autenticità, ma in essa, secondo il punto di vista di ogni amante dell'ordinata e serena convivenza, si realizzò la patologia del sistema a fronte della fisiologia del buon ordine di una società pacifica. Se è vero che in presenza di determinate congiunture storiche la società civile può trovarsi nella condizione di rispecchiarsi nella militarizzazione delle istanze politiche che in essa si radicano, ne consegue che nel nitido e deformante specchio della guerra civile la società di un paese non intravede che il proprio volto contraffatto.

L'essenziale autenticità sociale del conflitto civile, ed in sostanza la sua stessa socialità, emergeva in Inghilterra dal fondo oscuro dell'irrazionale. Gli antidoti a tale condizione di negazione della pacifica convivenza in agguato contro l'artificialità dell'ordine costituito sarebbero stati essenzialmente di due tipi: la creazione in forma drammatica di un benefico potere assoluto (in sostanza, il *Leviathan*); e la lockeana pacifica instaurazione di poteri costituiti, rispetto ai quali una società finalmente "civile" (Fine-Rai 1997) si collochi in una posizione di permanente e contrattuale interlocuzione, presupposto del riconoscimento del legittimo e costituzionalizzato esercizio di un potere sociale sulle istituzioni. Come Locke esponeva nei *Two Treatises of Government*, queste condizioni sono la libertà e l'eguaglianza degli individui, la creazione della comunità politica come alveo di protezione dei diritti naturali per

mezzo della *rule of law*, e un'autorità politica basata sull'accordo originario governanti-governati e sulla stabilizzazione del consenso. Su di esse si è fondato l'*empowerment* sociale che ha costituito la base pubblica della "gloriosa rivoluzione" e che tanta parte ha nella cultura anglofona della statualità (Berger 1996; Mac Cormick 1982).

È proprio per via della mancanza dell'irrazionalità di un'intera società che prende le armi, resa ormai desueta dal patto tra *whigs* e *tories*, che la rivoluzione del 1688-89 si sarebbe proposta come snodo storico. In esso l'Inghilterra, pur trovandosi sull'orlo di una nuova guerra intestina, saprà evitare, come ha rilevato George Macaulay Trevelyan, «the shouting and the tumult» ed esaltare invece «the still, small voice of prudence and wisdom» (Trevelyan 1938). Gli eventi di fine Seicento saranno quasi del tutto immuni dagli spargimenti di sangue della ribellione puritana, e in virtù di ciò la prima autentica rivoluzione costituzionale della storia delle Isole britanniche, espressione di una nuova e molto selezionata socialità, potrà essere a ragione definita non solo *glorious* ma anche *sensible*: essa è stata descritta da Trevelyan, nel suo classico saggio, come «indeed a demonstration of the power of the landlord classes, Whig and Tory alike».

Il prezzo pagato per tale condizione quasi idilliaca di puro contrattualismo politico-costituzionale consisterà nell'emarginazione di una parte molto consistente del corpo sociale, la cui sopravvenuta esclusione dalla partecipazione politica diretta troverà compensazione nello sviluppo economico e nella costruzione di miti nazionali e di inerenti iconografie destinate ad imprimersi nella percezione collettiva ben oltre il conseguimento del suffragio universale (Taylor 1992). Al corpo vivo di una società ormai trasformata, tenuto in disparte dalla vita istituzionale, non resterà che compensare la perdita pensando ed agendo in termini di società civile: da qui il definirsi della nozione di pubblica opinione e della concettuale distinzione tra la *ruling class* come espressione di un quadro sociale ristretto e la categoria del *common people* produttore dell'opinione generale (Brewer 1986).

Viene così aperta la strada ad un confronto sociale costituzionalizzato e modernamente dotato di nuove forme di mediazione: stampa politica periodica, bipolarismo degli schieramenti parlamentari, relativa modernizzazione della rappresentanza, sviluppo della burocrazia, espansione della corruzione politico-finanziaria, espansione della satira e della polemistica, nuove espressioni iconografiche. In tal modo il *revolution settlement* fonderà il rapporto tra le sfere di un'inedita realtà di società civile e di una rinnovata istituzione parlamentare, talché i sommovimenti giacobiti che verso la metà del Settecento avranno come atto finale lo scontro di Culloden, lungi dal riprodurre i caratteri della guerra civile generalizzata e della vasta mobilitazione sociale del periodo puritano, si sarebbero proposti come gli ultimi sussulti di componenti sociopolitiche antisistema nostalgicamente legate al passato e condannate alla marginalità.

Se gli eventi rivoluzionari di fine Seicento rappresentano una modalità nuova di affermazione delle istanze sociali e delle loro metodologie di intervento sulla sfera del potere politico organizzato, un altro alveo sociale radicato nella tradizione plurisecolare, ovvero il localismo, va a questo punto preso in considerazione.

6. Nel suo immutato dualismo che si articola tra municipalità e contea, il *local govern-*

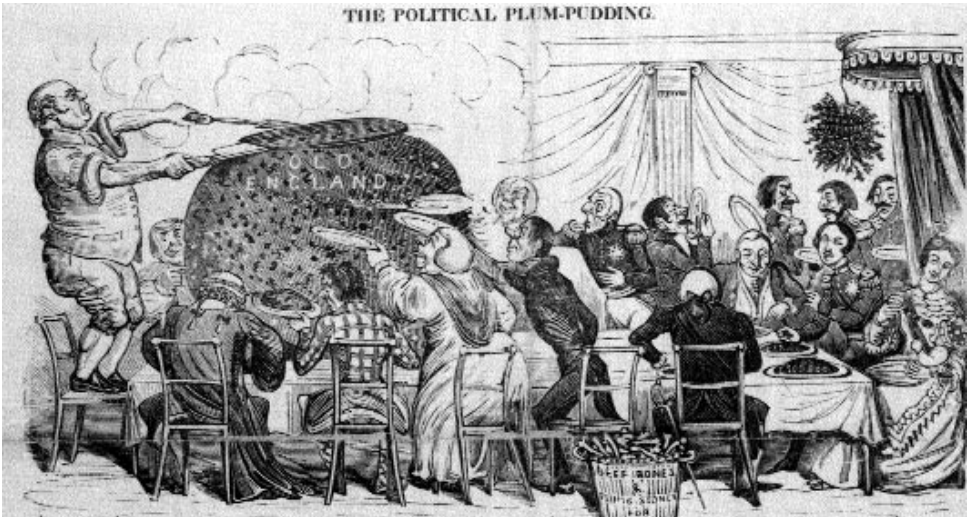
ment rappresentava già all'epoca del grande riformatore Edoardo I e rappresenta tuttora la struttura di base dell'autogoverno locale: fin dalle *Poor Laws* di Elisabetta I operando quale responsabile primario dell'amministrazione di molti servizi sociali nonché come alveo di una società civile dei cui valori intrinseci è stato non solo il custode ma soprattutto il creatore. Ciò è avvenuto mettendo a frutto un'autonomia sociale che fortunatamente, sotto il profilo dei nessi tra *community mediation* e partecipazione civile, non è stata intaccata dagli attentati antilocalistici del thatcherismo.

D'altra parte, le antiche corrispondenze tra enti locali e esercizio della rappresentanza parlamentare, dopo aver alimentato per secoli la fenomenologia dei "borghi putridi" si eclissavano per effetto delle riforme elettorali dell'età liberale. Queste, introducendo nuove forme di conversione del dato sociale in seggi parlamentari, costruiranno gradualmente una nuova forma di democrazia sempre meno dipendente dai notabilati locali ancora fortemente attestati nei *local councils* (Smellie 1968; Conacher 1971).

Non più rappresentativi di gruppi sociali organizzati nelle *corporations* municipali e nelle contee, coloro i quali occupano gli angusti e scomodi posti a sedere dell'aula rettangolare dei Comuni rappresentano oggi grandi numeri di elettori periodicamente ridefiniti in base alla verifica di indici demografici e di variabili socio-economiche. Nondimeno, nel quadro dello Stato pluriclasse e del suo moderno successore, il *welfare state*, la rappresentanza resta comunque una genuina espressione sociale, declinata attraverso una fisionomia di società civile che è ben diversa da quella dell'età vittoriana.

Trattasi pertanto di una socialità dell'elettorato che ha definitivamente perso la tradizionale omogeneità fondata sul suffragio selettivo e sulla *deference* per trasformarsi in qualcos'altro sotto le pressioni dapprima di quella complessa fenomenologia che è stata definita "collettivizzazione" della politica e dell'azione istituzionale. Come anche delle forme di multiculturalismo che, in seguito all'avvicendarsi della grande decolonizzazione, delle trasformazioni del *Commonwealth* e delle odierne condizioni di destabilizzazione dell'ordine internazionale, sempre più destano le preoccupazioni delle classi dirigenti del paese.

Ad antiche prassi civiche, del genere di quelle connesse all'esercizio della *local option*, un tempo un efficace e tutto liberale raccordo tra volizione parlamentare e spazi autodeterminativi della società civile, si ispira oggi un particolare orientamento del riformismo neolaburista. Esso si propone di rivitalizzare le grandi regioni, le contee e le municipalità inglesi che oggi rischiano di essere poste ai margini dalla *devolution* (Torre 2003). D'altra parte, proprio lungo la complessa e tendenzialmente frammentaria articolazione delle amministrazioni territoriali cosiddette "minori", o delle autonomie locali propriamente definite attraverso le municipalità, corre l'unico e spesso incerto punto di demarcazione tra ciò che è "statale" e ciò che è "sociale". In tutta Europa, e nelle Isole britanniche secondo modalità particolari, le municipalità ed attraverso esse lo stesso senso profondo della statualità hanno trovato origine nelle istanze di autoorganizzazione delle comunità locali corporativamente formate dai residenti nel medesimo territorio. Queste istanze hanno contribuito a produrre ed a consolidare le due grandi



The political Plum-Pudding, vignetta satirica del 1840

componenti della costituzionalità: ovvero il regime delle libertà e il potere dell'amministrazione inteso in senso lato, corrispondenti nella loro versione moderna ai valori della società civile e a quelli della democrazia o, se si vuole, alle loro utopie.

Espressione della vitalità britannica delle comunità locali è pertanto l'esperienza dei *boroughs* anglo-gallesi e dei *burghs* scozzesi: protagonisti di storici patti con i poteri di monarchie in cerca di strumenti di affermazione ed essi stessi interlocutori primari di un potere statale che vi si è riflesso attraverso le molte fasi di un'evoluzione plurisecolare che giunge fino ai giorni nostri (Maitland 1898; Merewether, Stephens 1835). La base localistica della rappresentanza parlamentare, conservata almeno fino all'epoca del suffragio universale all'inizio del Novecento, ha consegnato alle formazioni sociali un potere molto elevato sulla sfera delle istituzioni, non solo in quanto è al livello locale che si è storicamente organizzata pressoché l'intera amministrazione delle Isole britanniche. Sotto tale profilo il *local government*, luogo in cui originariamente si manifestano le necessità della comunità, ha formato il grande conduttore degli impulsi del *policy-making* nazionale dalla cosiddetta "periferia" al cosiddetto "centro" (Davies 1968).

Per esempio, la pratica parlamentare registra la circostanza che la massima parte dei progetti di legge ascrivibili alla categoria dei *private bills*, ovvero dei progetti di applicazione individuale, sia stata promossa da cerchie amministrative e da gruppi organizzati locali nell'intento di ottenere la concessione di strumenti legislativi suppletivi di stretta applicazione locale e specificamente finalizzati all'espansione del potere localizzato di amministrazione (*bye-laws*). Alla radice di tali pratiche, che si trasfondono nell'esercizio del *referendum*, della petizione e di altri strumenti di democrazia partecipativa diretta, si sono poste invariabilmente organizzazioni sociali antesignane dei moderni *pressure* o *interest groups*.

7. D'altra parte è ben noto che, addentrandosi ulteriormente a ritroso nella storia della monarchia inglese, la *Magna Carta*, che nel 1215 stabiliva solennemente le libertà del regno, aveva rappresentato un importante momento di fondazione non solo dei diritti degli Inglesi, ma anche del rapporto tra potere istituzionale, giurisdizione e nuove istanze sociali organizzate che proprio nella località trovavano il loro primario terreno di coltura.

In primo luogo, da mero documento sanzionato nel corso di una rivendicazione feudale essa si sarebbe trasformata nel manifesto delle libertà del regno. La *City* di Londra, che in parte conserva tuttora alcuni residui dei suoi antichi statuti, sarebbe stata l'antesignana delle comunità locali che nel corso di qualche decennio dopo la scrittura della *Magna Carta* avrebbero trovato accesso alla rappresentanza parlamentare ed il cui consenso, in epoche di relativo indebolimento del potere regio, si sarebbe in seguito reso necessario per fondare l'autorità dei regnanti. Memorabile è quel passaggio shakespeariano del *Riccardo III* in cui il Duca di Gloucester, convocati i rappresentanti dei borghesi di Londra ed il loro sindaco, ne guadagna con un'abile artificio il sostegno che varrà a rimuovere uno degli ultimi ostacoli formali che ancora si oppongono alla sua agognata ascesa al trono d'Inghilterra.

In secondo luogo, la periodica proclamazione delle libertà sancite nella Carta per le maggiori città e contee costituiva una garanzia di base della sopravvivenza dei diritti a fronte dei tentativi di oblio sovrano, ma anche, un primo riconoscimento della sfera pubblica nelle sedi in cui la comunità degli uomini liberi si stava dando la propria organizzazione.

Del resto non era nelle città poste ai quattro angoli del regno che si soleva trasportare ed esporre al pubblico (secondo un protocollo macabro ma altamente simbolico) le parti del corpo di quei traditori che avevano attentato all'unità del regno fomentando rivolte armate nei confronti della Corona? Quei corpi, dopo essere cerimoniosamente squartati, venivano additati a monito per chiunque osasse imitarne le gesta. È evidente che quel che rileva, in questo caso, è l'intuizione della funzione del pubblico come testimone dell'esemplarità ma anche come giudice morale: giudice dapprima del condannato ed indi, trasferendosi in tempi meno crudeli, del potere.

In ogni caso, che si trattasse di riportare ufficialmente alla memoria gli impegni assunti dal re o di prendere atto del supplizio applicato ai traditori del regno quali novelli parricidi, ossia di essere testimone della fisiologia così come della patologia del potere, l'embrione dell'opinione pubblica che già faceva mostra di sé nei borghi e nelle contee si proponeva non per via di astrazione bensì come coscienza collettiva garante, nello spazio e nel tempo, della *lex Angliae* e dei *birthrights* trasmessi senza soluzione di continuità di generazione in generazione.

Su queste basi, nell'età liberale il parrocchialismo inglese (Knight 1854) e l'azione dei gruppi sociali che in esso si identificavano avrebbe costituito un argine nei confronti della centralizzazione che in altri stati unitari (Francia, Belgio, Italia) si andava affermando come diffusa prassi di governo, fornendo nuove risorse all'espansione della democrazia partecipativa. Elemento caratterizzante di tale processo è la *urban democracy*, nuova edizione liberale delle tradizionali prassi di locale "parteci-

pazione dei contribuenti" e valida espressione del pluralismo britannico.

In diversi altri ambiti la società civile britannica si sarebbe infine sviluppata con forme ed espressioni ulteriori, in parallelo con la modernizzazione dei costumi, con l'evoluzione degli apparati culturali e religiosi, con gli sviluppi dell'economia indotti dapprima dalla trasformazione capitalistica dell'agricoltura ed indi dall'industrializzazione. Nondimeno, l'intrinseco collegamento fra coscienza collettiva e *birthrights*, e la riscoperta della dimensione dell'immemorabilità di tale connessione, restano elementi essenziali per interpretare l'autentica natura della vitalità della società civile e dell'opinione pubblica in territorio anglobritannico. In tale quadro, che con il *Bill of Rights* del 1689 avrebbe raggiunto condizioni di stabilità sotto il duplice profilo dell'affermazione del potere parlamentare e della conferma delle libertà del regno, molti e ben radicati sarebbero stati i legami fra corpo sociale e operatori del diritto, e in particolare i giudici (Chiti 1990).

Un altro momento di raccordo tra sfera della società e sfera delle istituzioni si colloca infatti nello spazio della giurisdizione, che riveste importanza per l'identificazione delle principali coordinate del ruolo pubblico acquisito dalla società civile in Inghilterra.

8. Alla *Magna Carta* e, nel quadro di questo importante documento costituzionale, ad uno dei pochi frammenti che tuttora si possono considerare ancora in vigore in quanto sopravvissuti ai molti rimaneggiamenti dei due secoli successivi alla scrittura del documento, si ascrive l'origine del *trial by jury*. Ma era in realtà il riconoscimento sovrano di una prassi che, già da tempo, operando *a latere* dell'attività delle corti del re, aveva trovato diffusione nel regno. Si trattava di quel basilare procedimento di giurisdizione diffusa contenuto nella formula *per legale judicium parium suorum vel per legem terrae*, trasposto nel *Bill of Rights* della grande rivoluzione parlamentare e nel sesto emendamento della Costituzione statunitense.

Questo istituto, essenziale in un sistema giuridico di *common law*, accostava il principio del giudizio dei pari (*legale judicium parium suorum*) all'azione dei giudici deputati ad assicurare il rispetto della legge del regno (*per legem terrae*), elaborando una sintesi della *lex Angliae* o del diritto degli Inglesi inteso come diritto di una comunità sociale e non diritto di uno Stato. In tal modo, l'attività della giurisdizione, posta sotto l'egida assoluta del dominio della legge, includeva tra i suoi soggetti attivi le istanze sociali emergenti e le collocava tra gli oracoli del diritto. Si rammenta a tal riguardo l'ammirato giudizio di Ferguson, che nel rilevare l'analogia tra Roma e l'Inghilterra, constatava come in entrambe il giudizio – sia esso civile o penale – fosse l'oggetto di una socializzazione che nel contempo garantisce il singolo e la comunità alla quale egli appartiene.

Nella giuria gli strati liberi e benestanti della società del regno istituzionalizzavano una funzione di erogazione della giustizia periferica che, agendo in modo complementare rispetto alle corti del re, avrebbe dato prova di sé almeno fino alla grande riorganizzazione del sistema giudiziario inglese attuato con i *Judicature Acts* del 1873-75 (Carter 1901). Questo ruolo, che saldava in un unico blocco il coinvolgimento nella contribuzione fiscale (si pensi alla *taxation by consent*), la responsabilità nell'amministrazione locale e nell'organizzazione dei servizi, le

esigenze di difesa della proprietà e dell'ordine e le connesse funzioni di polizia, la rappresentanza parlamentare, l'amministrazione della giustizia e le inerenti istanze garantiste afferenti al *due process of law*, molto avrebbe contribuito all'elaborazione storica e culturale della classe dirigente inglese.

Questo processo si può considerare compiuto nel XVIII secolo, epoca nella quale alla *gentry* di matrice puritana si sarebbe sostituita una ben più stabile, coesa e selettiva, ma soprattutto meno dissidente, *gentry* di piccola e media aristocrazia fondiaria. Il successivo sviluppo della *ruling class* britannica nella fase intermedia della rivoluzione industriale, nell'età liberale e nella prospera stagione vittoriana e imperialista non sarà altro che una costante variazione sul tema.

Attraverso l'azione delle corti, gli orientamenti delle giurie e il consolidamento a sistema della *common law* la giustizia del regno veniva così "socializzata". Per le corti regie, trascorsa la prima fase di impatto e di diffusione della giurisdizione comune che consentì loro di attuare un generale ridimensionamento dei particolarismi giudiziari locali e feudali (ed alla Corona di imporre inizialmente il suo potere in forma relativamente centralizzata e unitaria), giunse nel tardo medioevo la fase della istituzionalizzazione. Tale processo si rese possibile anche perché l'erogazione periferica della giustizia e la preservazione dell'ordine erano diventati interessi di una classe di uomini liberi e di proprietari che nelle città e nelle contee aveva saldamente acquisito il controllo della sfera pubblica.

Ed anche in questo processo è dato ravvisare una struttura fondamentalmente binaria che a sua volta si articola su più livelli ma che vede i gruppi organizzati della società civile collocarsi su posizioni di assoluto protagonismo. Da un lato, la responsabilità del ripristino della giustizia o della riparazione degli abusi che non rientravano nella sfera della "pace del re" (al cui mantenimento erano preposte le corti) che competeva all'elemento sociale eretto ad organo giudicante. Dall'altro lato, la giurisdizione del re che si specializzava in relazione ad altre situazioni giustiziabili e si avvaleva dell'operato di giudici professionisti, elaboratori di strumenti interpretativi altamente sofisticati.

Per altro verso, l'irruzione della società civile nella sfera della giurisdizione trovava forma nella tecnica decisionale la cui tradizione si è elaborata attraverso il sistema del *trial by jury* e nella comune osservanza della *lex Angliae*. O di quella che in seguito, sulla scia di Bracton, Glanvill e Fortescue, i grandi *common lawyers* dell'età moderna e contemporanea definiranno la *law of the land*. Una simile affermazione della giuria nel quadro della *common law* trova origine nella consapevolezza, nutrita dalla Corona e autorevolmente sostenuta dalle corti, dell'esistenza di una fonte naturale della giustizia, la cui radice è nella comunità sociale, rispetto alla quale la funzione del diritto positivo si risolve nella mera interpretazione.

Pertanto il giudice, configurandosi come agente dell'amministrazione del re secondo l'impianto proprio dell'edificio giudiziario della monarchia normanno-angioina, esprimeva una funzione giurisdizionale sempre rispettosa della legge del paese (ed anzi, spesso, sua creatrice) ma geneticamente legata agli interessi del potere istituzionalizzato. La vitalità delle giurie avrebbe operato rispetto ad essa come un potente correttivo sociale. In tal modo il giudice, nel suo ruolo di *collector of verdicts* delle giurie popolari, da assoluto

protagonista del processo si sarebbe spesso mutato in fiancheggiatore della giuria, alle incertezze di una concezione sempre più sfumata di diritto naturale, era in grado di sostituire una razionalità giuridica, basata sul senso comune non meno che sull'applicazione di princìpi di diritto.

9. Sarebbe anche in virtù di questa storica condizione di *cross-fertilization* tra giuria e giudici che, stando al commento di un eminente storico delle istituzioni inglesi, «unlike many other countries, England did not need to introduce Roman law in order to achieve legal uniformity» (Rhys Lovell 1962). Una consapevolezza, questa, che due grandi interpreti, ovvero il Matthew Hale della monumentale *History of the Common Law of England* (apparsa postuma nel 1713 ma elaborata nella metà del secolo precedente) e il William Blackstone dei *Commentaries on the Laws of England* (1765-69), avevano manifestato attribuendo alla giuria popolare un posto d'onore nel sistema giudiziario inglese.

Sul ruolo della giuria (oggi sensibilmente ridimensionato) si può fare riferimento alle visuali offerte da due protagonisti della cultura giuridica britannica il cui pensiero è separato da un secolo di evoluzione costituzionale, ovvero Albert Venn Dicey e Neil MacCormick. Entrambi concordano nell'attribuire importanza al ruolo critico che la giuria popolare naturalmente esercita nel quadro di una amministrazione della giustizia criminale che risulterebbe ancorata, se esclusivamente demandata ai giudici, agli stilemi alquanto rigidi della *common law* (Dicey); o, se priva di un elemento di temperamento sociale, soggetta alle influenze politiche del potere esecutivo (MacCormick).

Nella sua *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* il vittoriano Dicey riserva un illuminante cenno al *trial by jury*, invero riferendosi alla sua versione francese della Terza Repubblica. Ma evidentemente attingendo alla più antica esperienza d'Inghilterra nel punto in cui rileva come tale forma di processo, che culmina nella formulazione del verdetto, rischi di trasformarsi in un «very bad joke» per l'imputato. E proprio la connaturata socialità della giuria che, a fronte di capi d'accusa socialmente odiosi e considerati tali in base alla percezione dominante (si pensi ai reati contro la proprietà, ossia ai reati commessi contro uno dei cardini della società inglese) espone l'incriminato ad un giudizio che potrebbe rivelarsi molto più draconiano di quello che verrebbe pronunciato da un saggio e benevolo giudice, specialmente in tempi di strenua difesa dei valori degli strati sociali dominanti: si pensi alle inusuali circostanze in cui venne approvato ai Comuni il sanguinario *Black Act* del 1723 (Thompson 1975), o alle severe legislazioni antisindacali del periodo di Pitt il Giovane (*Combination Acts* del 1799 e 1800) o di Lord Liverpool (*Six Acts* del 1819).

L'argomento ha un suo concreto fondamento, ma è vero anche il contrario se si considera come circa un secolo addietro, ispirandosi ad una fugace suggestione blackstoniana, un convinto laudatore della costituzione inglese, Jean-Louis de Lolme, non mancasse di rilevare come il *trial by jury*, autentica espressione di libertà sociale, sovente rischiasse di attirare su di sé il dispregio di coloro i quali usavano anteporre le esigenze dell'*ordre* a quelle della *humanité*.

A fronte della visione non sempre rasserenante della giuria che sembra emergere da alcune sfumature del discorso diceyano,

un'ipotesi più favorevole si fa strada in alcune recenti osservazioni di Neil MacCormick. L'ipotesi da cui muove l'osservazione del giurista scozzese è che, se posta di fronte a talune congiunture costituzionali che traggono origine dall'antitesi fra interesse dello Stato e interesse sociale e determinano una frattura che potrebbe produrre effetti negativi nei confronti delle istituzioni e tra l'opinione pubblica, la giuria popolare può trovarsi nella condizione di operare come garante ultima dell'interesse collettivo smentendo clamorosamente l'operato delle istituzioni di governo e dello stesso giudice.

Il memorabile caso giudiziario su cui si è innestata di recente la riflessione di MacCormick è *R. v. Ponting*. La giuria investita del compito di emettere un verdetto sulla responsabilità di un funzionario del Ministero della difesa (Clive Ponting) incriminato a norma del vigente *Official Secrets Act* per aver divulgato i contenuti di un *dossier* riservato inerente ad un controverso e grave episodio della guerra delle Falkland (l'affondamento della nave da guerra argentina *Belgrano*), disattese l'autorevole *advice* del giudice. La giuria rifiutò di sanzionare il comportamento del funzionario che aveva disobbedito ai suoi superiori e infranto la legge ma operato lealmente nei confronti del Parlamento e della comunità nazionale da esso rappresentata. In questo processo penale del 1985 la giuria si discostò clamorosamente dai princìpi di *common law* insistentemente asseriti dall'accusa, affermando contro ogni evidenza giuridica – e in netto contrasto con l'*advice* insistentemente manifestato dal giudice McCowan – l'innocenza di Ponting. Questi, pur avendo oggettivamente violato il segreto di stato imposto con legittimità dall'esecutivo e pertanto essendo passibile di condanna ai sensi della legge vigente, aveva rivelato al Parlamento la condotta sostanzialmente menzognera osservata dal ministro nel suo riferire in via ufficiale alla Camera dei Comuni.

Il caso *Ponting* è stato pertanto deciso da quello che tradizionalmente si definisce un *perverse verdict*: in questo caso la "perversità" o "deviazione" della pronuncia della giuria non si individua nell'ingiusto rigore della pena applicata (e non è pertanto un concetto morale, seppure socialmente declinato o socialmente legittimato) bensì in un deliberato abbandono di quella che, secondo i canoni della giurisdizione delle corti, si considererebbe la retta via del diritto comune.

Il verdetto perverso, nella sua oggettiva devianza giuridica, configura in realtà un'estrema forma di autoprotezione del corpo sociale, esercitata per l'occasione da una piccola e ben determinata unità di giurati, nei riguardi degli infingimenti e degli abusi del potere costituito. La conclusione è che, sebbene "deviato", un verdetto di tal genere ripristina il diritto sotto forma di un'estrema rivendicazione delle prerogative della società civile; ovvero, sotto altre formule, assicura il prevalere della giustizia sulla legge. In quanto oppongono la ragione sociale alla ragion di stato si può condividere l'opinione che «in a democratic society, perverse verdicts should be issued from time to time» (MacCormick 2001). In tale ottica, la proclamazione dei diritti in territorio inglese è uno strumento di tutela della sfera sociale nei confronti delle violazioni del potere, cioè della comunità concreta degli uomini liberi residente nel regno e dei gruppi in cui essi declinano le proprie autonomie, tant'è vero che per secoli la questione dei diritti resterà legata strettamente al concetto di cittadinanza. Né dapprima l'azione dei giudici, né più recentemente l'*incorporation* delle

libertà "europee" attuata con lo *Human Rights Act* del 1998 hanno in qualche misura contribuito a modificare e, almeno potenzialmente, a scardinare, le coordinate storiche del sistema tradizionale.

Sotto gli aspetti fin qui sommariamente considerati, pertanto, la fisionomia ipostatica delle corti di giustizia di *common law* (ma lo stesso si potrebbe dire per la separata giurisdizione di *Scots law*, che al di là del Vallo di Adriano esprime la cultura giuridica di una società per secoli indipendente e tuttora provvista di propri princìpi e di una fisionomia autonoma) non fa che rinviare ad una più grande e potente ipostasi complessa. Rispetto ad essa l'azione dei giudici, delle corti e delle giurie rivela tutta la sua natura strumentale: tale la combinazione *common law-Scots law*, dimensione della giuridicità britannica caratterizzata da un tecnicismo procedurale e interpretativo altamente sofisticato, il cui senso sociale riposto non può essere immiserito attraverso un aggregato di *technicalities*.

10. Per approssimarsi alla conclusione di queste annotazioni, si può a questo punto tentare un riepilogo e, insieme, un rapido salto in avanti fino alla contemporaneità.

In mancanza di una costituzione scritta un intricato gioco delle parti ha caratterizzato, nel corso delle diverse fasi di sviluppo dell'esperienza costituzionale anglo-britannica, le reciproche posizioni della Corona, del Parlamento, delle corti di giustizia, delle amministrazioni territoriali a fondamento corporativo, ed il quadro sociale in cui tali istituzioni, nella loro comune qualità di fiduciari (*trustees*) della comunità, si sono sviluppate e poste in connessione. Rispetto a questa spesso inestricabile rete di interrelazioni, il bandolo della matassa può essere efficacemente rappresentato dal Parlamento.

Per quanto la dogmatica della sovranità parlamentare mostri oggi numerose incrinature, è indubbio che a Westminster si è proiettata per secoli e, almeno per una parte sostanziale, si proietta tuttora la comunità nazionale secondo forme rappresentative, le cui alterne vicende hanno infine realizzato nell'intero Regno Unito i valori della democrazia. Il processo di democratizzazione in Gran Bretagna non è questione di mera forma costituzionale e non può essere realizzato senza quella presenza della società civile, o almeno delle sue componenti più attive e significative, che a tale processo conferiscono caratteri di sostanza. Tuttavia, affinché ciò si realizzi, occorre che la società civile esista ed esprima vitalità: alla discrasia tra forme istituzionali basate sulla parlamentarizzazione del confronto socio-politico e forme di società civile deboli, frantumate o semplicemente diverse, si deve il fallimento del *Westminster model* come modello costituzionale "di esportazione" nella maggior parte dei nuovi Stati della decolonizzazione.

Comunque si vedano le cose, il Parlamento nazionale, insieme alle forme storiche del *local government*, è sempre stato la diretta manifestazione degli equilibri sociali prevalenti. Lo stesso "modello" parlamentare di Edoardo I rispondeva ad evidenti criteri ordinatori direttamente ispirati dalla monarchia ma anche esprimeva una sanzione della diretta origine sociale dell'istituzione rappresentativa ed un punto di "non ritorno" rispetto alle arcaiche concezioni del parlamentarismo feudale. Tuttavia, va posto in primo piano il periodo che, successivamente allo scisma anglicano e alla nascita di una classe sociale di nuovo conio nata dalla frammentazione della proprietà fondiaria, vide la

sostanziale identificazione della *gentry* con il Parlamento puritano e con le forze e le idee della prima rivoluzione.

La stessa evoluzione del Parlamento nell'epoca hannoveriana, che fece seguito alle rielaborazioni costituzionali del *revolution settlement* scaturito dagli eventi del 1688-89, si può considerare un momento altamente rappresentativo dei nuovi assetti sociali, caratterizzati – per l'effetto della Restaurazione stuartiana e della svolta rivoluzionaria – dall'eclisse della *gentry* puritana, dall'aristocratizzazione della società politicamente attiva e dal predominio di quei *tories* e *whigs* che erano i motori interni del processo di governo scaturito dalla seconda rivoluzione (Kenyon 1990; Hill 1996).

In pieno periodo liberale, il compito di riallineare rappresentanza parlamentare e nuovi equilibri sociali sarebbe stato poi affidato alle leggi elettorali. Purtuttavia, prima che le energie sprigionate dalla riforma del 1832 avviassero il moderno processo di democratizzazione e le importanti trasformazioni costituzionali del liberalismo maturo, nel rapporto tra società civile e Parlamento non sarebbero mancate contraddizioni molto evidenti e manifeste resistenze al nuovo, una volta giunti all'appuntamento con la democrazia.

Alcuni momenti del pensiero aristocratico nell'epoca di Giorgio III non avrebbero mancato di imprimere un impulso determinante al progresso politico delle istituzioni britanniche. È sufficiente rammentare in proposito quali elementi di pensiero fondamentalmente antiborghesi e quali concezioni sociali elitarie informassero le opinioni di chi sosteneva che ai partiti parlamentari era consegnata la funzione di esprimere "aristocraticamente" la propria identità piuttosto che "democraticamente" una più ampia base sociale formata dagli elettori.

L'apparente antisocialità della politica dell'epoca non escludeva l'avanzamento del suffragio, purché da tale innovazione sortisse una rappresentanza più adeguata degli "uomini di qualità" attivi nella comunità. D'altra parte, da tale dicotomia e dalla stessa dichiarazione della necessità costituzionale del distacco tra rappresentante elettivo e suoi elettori, enunciata da Burke a Bristol nel corso della campagna del 1774, non sarebbe infine nato il moderno concetto di rappresentanza politica? E la coincidenza società civile-società borghese, soprattutto attraverso la sintesi hegeliana, non sarà un motivo dominante nella cultura europea della successiva fase liberale? A fronte dell'affermazione di questo concetto di frontiera della politica "*new whig*", poco importava del resto che il corpo vivo della società si allontanasse dell'istituzione parlamentare, purché la medesima istituzione potesse affrancarsi dai legami particolaristici che ne frenavano gli slanci diventando finalmente il Parlamento di una nazione.

Questa metamorfosi della "cultura sociale" delle istituzioni rappresentative costituirà una tappa vitale del processo di modernizzazione dell'istituzione parlamentare iniziato fin dall'epoca della prima rivoluzione (Cannon 1973) e sanzionerà il riconoscimento concreto (e non già lockeanamente teorico) della soggettività politica della società civile. Come infatti la Camera dei Comuni, non più mera camera di registrazione delle frammentarie istanze di ristretti circoli di elettori, potrà operare definitivamente come una «deliberate assembly» nazionale rappresentativa della «general reason of the whole»; così la società a sua volta non sarà più la mera som-

matoria di particolarismi centrifughi, bensì un'entità politicamente declinata attraverso una rappresentanza rivelata a se stessa dal coraggioso *statement* di Burke e protesa verso la grande riforma.

In questo reciproco riflettersi non è di secondaria importanza l'elemento, per così dire, psicologico. Idealmente svincolato dalle pretese particolaristiche e dai clientelismi dei gruppi sociali, il deputato e con esso il Parlamento – e segnatamente la Camera dei Comuni – guarderanno al corpo sociale via via in misura minore come ad una remora interna sempre sul punto di vincolarne il discernimento e l'attività con mandati imperativi ed altre forme di coercizione, e sempre più come ad un interlocutore unico, da considerare secondo nuove forme di coesione politica. Ciò condurrà, nel giro di poco meno di un secolo, alla nascita dei primi partiti organizzati. A sua volta, il corpo sociale svilupperà una nuova percezione del ruolo dell'istituzione sua diretta rappresentante e della fiducia che in essa andrà riposta, sviluppando forme di maggior coordinamento nell'attività di pressione che necessariamente dovrà essere disimpegnata per condurre il Parlamento al *decision-making* legislativo, economico, sociale e costituzionale più adeguato alle esigenze dei tempi. Si pensi ad esempio alla Lega di Manchester o al Cartismo come a due tra i primi *pressure groups* politicamente organizzati, seppure su opposti versanti, secondo coerenti programmi culturali e propagandistici.

11. Sotto il profilo delle grandi interpretazioni culturali dell'evoluzione della società civile, si può pertanto dire che, a partire dall'originaria fondazione dei prerequisiti del concetto che Locke ebbe a sviluppare nei *Two Treatises of Government*, gli accenti di Ferguson nelle aule universitarie scozzesi e di Burke nel vivo del dibattito politico inglese rappresentano due importanti contributi di sintesi: il primo ponendo in risalto, della società civile, i caratteri sociologici intrinseci, ed il secondo le proiezioni costituzionali immediate e in divenire.

La realtà dei rapporti tra istituzioni e società civile tuttavia non sarà immediatamente trasformata per effetto del mero disvelamento dei propri elementi costruttivi e delle proprie promettenti potenzialità politiche. Infatti, i localismi particolaristici continueranno per lungo tempo a condizionare la vita delle istituzioni nazionali e degli stessi partiti. Tuttora aperta è la questione del rapporto tra rappresentanti istituzionali e circoli settoriali o locali modernamente riorganizzati in gruppi di pressione spesso molto potenti. Nondimeno, sarà sul banco di prova di un'opinione pubblica dai caratteri sempre più significativi che si orienteranno, nella seconda metà dell'Ottocento, le grandi discriminanti classiste (Cole 1955) e l'organizzazione dei partiti politici.

Dopo Burke, peraltro, il pensiero conservatore non sarà più portatore di utili contributi al reale progresso del rapporto fra società e istituzioni verso il quale nutrirà un senso di distacco. Il dialogo con la società civile – o meglio si direbbe la sua animazione *ab intra* – diventerà prerogativa del movimento liberale, almeno fino a quando non si affermerà in seno allo schieramento dei *tories* la versione populista del conservatorismo con portavoce Benjamin Disraeli (Blake 1985).

Bersaglio per elezione del "torysmo" pre-vittoriano sarebbe stato il concetto stesso di opinione pubblica, considerato quasi come un'antitesi della società civile di loc-

keana memoria. Ponendosi nella scia dell'Atterbury che nel suo libello *The Voice of Peole, No Voice of God* (1710) negava ogni dignità all'opinione popolare, i *tories* ed anche molti *whigs* ostentavano il medesimo tipo di disprezzo per una voce generale spesso diminuita al rango infimo di brusìo del *mobile vulgus*. Non va dimenticato che sistematicamente il *mob*, come si rammenta nel caso delle rappresaglie popolari che l'amministrazione di Pitt il Giovane incoraggiò nei confronti dei giacobini inglesi, era utilizzato dal potere costituito o da uomini politici aristocratici come «massa di manovra per il raggiungimento di fini politici spesso estranei ai propri interessi» (Salvadori, Villi 1987); dall'altro lato, la prevalenza di una percezione scettica della società civile entrava in aperto contrasto con le idee dei primi fautori della riforma elettorale del genere di quel John Lambton (indi Lord Durham), il quale esaltava con foga il ruolo vigile di un'opinione popolare « *new Leviathan*».

Questo entusiasmo, tipico del clima di vivace contrapposizione che precedette l'approvazione del *Great Reform Act*, avrebbe trovato ampi riscontri nel dibattito politico della prima età liberale. Lo dimostra una fiorente pubblicistica attraverso la quale, tramontato quasi del tutto lo stile giornalistico risalente all'epoca walpoleana e dominato dagli scrittori *free lance* prezzolati alternativamente da uomini politici *tory* o *whig*, i polemisti politici e i propagandisti del suffragio, così come gli oppositori ad ogni tipo di riforma, tornavano ad esporsi in prima persona lanciando convinti appelli ai gruppi sociali più sensibili in favore o contro la riforma elettorale e l'instaurazione del libero mercato. Fra i molti dell'epoca, si rammenti il *pamphlet* di Charles Maclean, *The Triumph of Public Opinion: Being a Standing Lesson to the Throne, the Parliament, and the People*, diffuso nel 1820.

Assistiamo al formarsi di una nozione di opinione pubblica più stabile e ricca di articolazioni organizzate secondo discriminanti di svariata indole: filantropiche, culturali, riformiste, mutualistiche, sportive, ed in seguito anche classiste con le *trade unions*. Il bipolarismo della contrapposizione parlamentare ed indi anche organizzativa di conservatori e liberali, nonché più avanti l'esordio del *Labour Party* con la variante classista, avrebbero impresso il proprio marchio ad un'epoca di rapide trasformazioni sociali, e pertanto anche di accelerazioni costituzionali dalla cadenza sempre più ravvicinata.

Per quanto ciò possa apparire paradossale, in quanto riferito ad un convinto difensore della dogmatica parlamentare, di queste nuove tappe accelerative si rendeva acuto interprete Albert Venn Dicey nel suo saggio *Law and Public Opinion in England*, importante scritto che si inserisce nel circuito di un'ampia riflessione sulla metamorfosi della tarda età vittoriana. Sviluppando il concetto della sovranità politica del corpo elettorale come connessa e non contrapposta alla sovranità giuridico-costituzionale del Parlamento, Dicey passerà in rassegna le diverse fasi dello sviluppo giuridico ed istituzionale del proprio paese nel corso del secolo da poco concluso. Egli individua tre stadi evolutivi cui corrispondono altrettante configurazioni della società civile (termine invero poco usato nell'opera, a favore del più aggiornato termine *public opinion*) e modalità di loro connessione con la sfera istituzionale.

Grosso modo coincidente con la transizione di fine Settecento e con l'isolazionismo dell'epoca napoleonica, il periodo *old*

tory, che in realtà di potrebbe anche definire dei "nuovi *whigs*" vede il protagonismo intellettuale di Blackstone, Burke, Goldsmith, e quello politico, su piani antagonistici, di Bolingbroke e soprattutto di Pitt il Giovane. Di contro ad un atteggiamento complessivo di relativa stasi legislativa, Dicey rileverà che, nei rari momenti in cui il governo si rese promotore di significativi disegni di legge, tale presenza si era concretizzata in atti di *statute law* (come il *Combination Act* del 1800 e i *Six Acts* del 1819) lesivi di talune libertà fondamentali come quelle di associazione e di riunione.

La globale situazione di «incongruity between social condition and legal institutions» avrebbe quindi condotto a una nuova più avanzata fase dei rapporti tra società e istituzioni del *government* nazionale e locale, dominata idealmente dal contributo di Bentham e dello stuolo di utilitaristi che diede impulso al liberismo. Anche se in realtà le prospettive utilitaristiche benthamiane, trasferite su un piano costituzionale, non ebbero mai gran seguito in territorio britannico; ben diversa sorte Dicey attribuisce invero ai risvolti sociali del benthamismo, soprattutto in termini di una mobilitazione sociale senza precedenti favorita dall'espansione della *middle class* come conseguenza del *Great Reform Act* del 1832 e dalla nascita di numerose formazioni associative impegnate nelle più disparate rivendicazioni e formanti, appunto, l'opinione pubblica nella sua accezione più eloquente e combattiva.

Virtualmente scomparse le forme di violenza che ancora formavano un residuo di tempi passati nella fase *old tory*, la pressione sociale sulle istituzioni, e segnatamente sul Parlamento, si esprimerà pacificamente in modi espliciti, attraverso la riforma elettorale; in modi impliciti, attraverso le forze della pubblica opinione, il cui ruolo di ispiratore occulto delle opzioni riformatrici è in tal modo sintetizzato da Dicey: «Nothing is effected by violence; every change takes place, and every change is delayed or arrested by the influence, as it may seem an irresistible influence, of an unseen power».

Questo clima di espansione delle libertà fondamentali e di attenzione alle riforme sociali avrebbe prodotto i suoi effetti ben oltre l'immediata sfera d'influenza dell'utilitarismo di prima generazione; tant'è vero che Dicey ne valuta le conseguenze fino al terzo quarto del secolo, operando una saldatura con la fase gladstoniana, che egli denomina della collettivizzazione caratterizzata dalla «faith in benefit to be derived from State intervention». In realtà, *Law and Public Opinion* pone in diretto collegamento, rilevandone le intersezioni, l'azione dei due sovrani tra i quali si distribuisce il potere nell'ambito di una democrazia, la britannica, che alle soglie del suffragio universale stava realizzando le prove generali del proprio funzionamento. Il parlamento, titolare del potere costituzionale, si affianca alla società civile, titolare del potere dell'opinione, punto di confluenza tra i due essendo il voto, espressione della politica.

Nella scarna osservazione sull'affacciarsi alla ribalta dell'interventismo statale, Dicey prefigura la stagione che condurrà il Regno Unito verso le politiche sociali del periodo tardo-vittoriano, verso il *welfare state*, in un ampio quadro caratterizzato dalla definitiva affermazione della forma-partito (ed anzi di quello che si può più esplicitamente definire il *party government*). Caratterizzato inoltre dall'instaurazione di un dialogo sempre più diretto tra *leaders-*

hips politiche sempre più personalizzate ed un'opinione pubblica sempre più pronta ad attivare autonomi punti d'accesso alla sfera della decisione istituzionale, ed infine dalla trasformazione integrale dei principali pilastri istituzionali della forma di governo di derivazione liberale.

12. Dapprima separatamente in Inghilterra e in Scozia, terre di distinte tradizioni costituzionali e di separati bacini di società civile, ed in seguito anche nella Gran Bretagna unitaria, l'affermazione delle istituzioni della *governance* ha qualitativamente preceduto la definizione giuridica della statualità e, in sostanza, ne ha decisivamente ostacolato la fortuna.

Una manifestazione abbastanza eloquente di tale circostanza si ravvisa anche nel fatto che il Regno Unito non ha mai prodotto una propria costituzione scritta, e che i pur numerosi momenti di formalizzazione del dato costituzionale attraverso i quali si è snodata l'evoluzione dell'esperienza anglo-britannica hanno per lo più regolato *ex post* situazioni che erano già ampiamente consolidate nella realtà.

Non è casuale che la classe politica di un paese come la Gran Bretagna, nel quale il complesso corpo della società civile non ha mai concesso il definitivo sopravvento al potere delle istituzioni, non abbia prodotto un'unica formalizzazione costituzionale né un concetto giuridico dello Stato come entità superiore, e che oggi la *governance* sia considerata una delle più appropriate nozioni di sintesi del rapporto tra istituzioni e società civile. Non è casuale che le più solide nozioni giuridiche della personalità dello Stato si siano affermate in quei paesi ove meno efficaci o discontinuamente applicate, nonostante le solenni enunciazioni, risultavano le garanzie poste a tutela della separazione dei poteri, e nei quali la società civile si è trovata ad occupare la posizione di interlocutore debole o non accreditato delle istituzioni di governo, o è stata fagocitata dal concetto di nazione, o ha rischiato di soccombere nel quadro del divario pluralistico fra verirà sociale e verità della maggioranza politica.

E proprio nella trasformazione dell'essenziale rapporto tra istituzioni del potere pubblico e società civile, alla base dell'odierna nozione di sussidiarietà, si ravviserebbe l'elemento caratterizzante la transizione, nel Regno Unito, dalla dimensione del *government* a quella della *governance*, ve per tale si intenda un nuovo ordine, globalmente caratterizzato, in cui soggetti della comunità organizzata e formazioni sociali di alto profilo condividano con le istituzioni costituzionali della rappresentanza e del governo, se non proprio il momento della decisioni, almeno la fase della loro istruzione.

Questa considerazione generale è un paradigma anche per altri contesti di grande trasformazione del settore pubblico o di *big government*, specialmente nell'Europa comunitaria, complesso scenario nel quale accanto ad esperienze di statualità giuridicamente "debole" come la britannica si registra la presenza di tradizioni ad elevato tenore di statalismo; e nel quale tutte le tradizioni nazionali sono soggette a poderose pressioni integrative. Tali tradizioni fanno fronte alla temuta prospettiva che la costituzionalizzazione dell'Unione, nella fase del declino dello Stato-nazione e per via dell'inesistenza di un *demos* europeo, piuttosto che a un *commonwealth* articolato in senso orizzontale/complementare, dia realizzazione a un superstato (MacCormick 2001).

I nuovi sviluppi dell'esperienza di governo nelle democrazie avanzate e la loro sintesi in un progetto costituzionale comune che tenga presente l'elemento della *governance*, in altri termini, implicherebbero un nuovo bilanciamento tra istanze aggregate della società e organizzazione politica dello Stato o comunque del settore pubblico ampiamente inteso come grande ambito distinto dal multiforme scenario del privato. Il Regno Unito si pone in prima fila nell'elaborazione di tali forme di bilanciamento o, se si vuole, di compromesso tra istituzioni e comunità, se è vero che, lasciati alle spalle gli arcigni atteggiamenti del thatcherismo, in epoca neolaburista il *revival* dell'autogoverno locale e della *local option*, la concessione di ampi spazi di autodeterminazione alle comunità locali, la frequenza dell'attivazione di *referendum* e di consultazioni locali, l'estensione delle pratiche di elezione diretta dei sindaci, e in buona misura la stessa *devolution*, sembrano operare nel senso dell'enfatizzazione della *governance*.

Esiste tuttavia un'oggettiva antitesi fra Stato e società: il primo, luogo semplificatore dell'imperio, della progettualità giuridicamente organizzata e del tentativo ordinatore; la seconda, luogo pluralistico delle autonomie, delle situazioni di fatto e dell'oggettivo disordine. Ovvero, riproponendo la distinzione tracciata da Hume nel suo *Treatise on Human Nature* (1739-41), luoghi rispettivi delle ipotesi dell'*ought* e dell'effettualità dell'*is*. In questo si ravvisa infatti la maggiore differenza, che è politica e costituzionale ma soprattutto culturale, fra la tradizione anglo-britannica e quella europeo-continentale, ovvero nel modo in cui l'essenziale antitesi è stata declinata attraverso le epoche storiche fino a giungere alla possibilità di formulare oggi quattro modelli di connessione tra Stato e società. Quattro "famiglie" e pertanto quattro tradizioni delle quali sono in varia misura tributarie le esperienze dell'intera Europa occidentale: l'anglosassone, la germanica, la "napoleonica" e la scandinava.

Con questa sommaria catalogazione, queste riflessioni si possono considerare concluse. È una ricostruzione interpretativa su cui lo storico delle istituzioni può convenientemente operare, accompagnata dalla considerazione che, probabilmente, la tradizione cosiddetta anglosassone, e la britannica in particolare, si declina in un'esperienza costituzionale in cui, tra le quattro indicate, la società civile è stata tenuta maggiormente in onore.

Bibliografia

Becker (M.), *The Emergence of Civil Society in the Eighteenth Century: A Privileged Moment in the History of England, Scotland and France*, Bloomington, In., Indiana University Press, 1994;

Beer (S.H.), *Modern British Politics. Parties and Pressure Groups in the Collectivist Age*, London, Faber & Faber, 1965;

– *Britain against Itself. The Political Contradictions of Collectivism*, London, Faber & Faber, 1982;

Berger (W.), *To Empower People: From State to Civil Society*, Washington, DC, American Enterprise Institute, 1996;

Blake (R.), *The Conservative Party from Peel to Thatcher*, London, Fontana, 1985;

Brewer (J.), *Common People and Politics, 1750-1790s*, Cambridge, Cambridge U.P., 1986;

Burrows (J.W.), *Il dibattito costituzionale nella Gran Bretagna del diciannovesimo secolo*, in P. Pombeni (a cura di), *Potere costituente e riforme costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 1992, pp. 17 ss.;

Cannon (J.), *Parliamentary Reform, 1640-1832*, Cambridge, Cambridge U.P., 1973;

Capozzi (E.), "Introduzione" a H. Bolingbroke, *Sul governo*, Napoli, Guida, 1997;

Carter (A.T.), *A Century of Law Reform*, London, Macmillan, 1901;

Cassese (S.), *Lo 'stato pluriclasse' in Massimo Severo Giannini*, in AA.VV., *L'unità del diritto*, Bologna, Il Mulino, 1994, pp. 11 ss.;

Chiti (M.) (a cura di), *Cittadino e potere in Inghilterra. Linee di un dibattito in corso*, Milano, Giuffrè, 1990;

Churchill (W.S.), *History of the English-Speaking Peoples*, London, Cassell, 1956; tr.it. *Storia dei popoli di lingua inglese*, Milano, Mondadori, 1956-58; Milano, Rizzoli, 1999;

Cole (G.D.H.), *Studies in Class Structure*, London, Routledge & Kegan Paul, 1955;

Conacher (J.B.) (a cura di), *The Emergence of British Parliamentary Democracy in the Nineteenth Century. The Passing of the Reform Acts of 1832, 1867, and 1884-1885*, New York/London, Wiley & Sons, 1971;

Corwin (E.W.), *The "Higher Law" Background of American Constitutional Law*, Cambridge, Mass., Harvard Law Review Association, 1928-29; tr.it. *L'idea di 'legge superiore' e il diritto costituzionale americano*, Vicenza, Neri Pozza, s.d., ma 1963;

Criscuoli (G.), *Introduzione allo studio del diritto inglese. Le fonti*, Milano, Giuffrè, 1981;

Davies (B.), *Social Needs and Resources in Local Government*, London, Michael Joseph, 1968;

Dicey (A.V.), *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England During the Nineteenth Century*, London, Macmillan, 1905; tr. it: *Diritto e opinione pubblica nell'Inghilterra dell'Ottocento*, Bologna, Il Mulino, 1997;

Dunn (J.), *The Political Thought of John Locke*, Cambridge, Cambridge U.P., 1979; tr.it. *Il pensiero politico di John Locke*, Bologna, Il Mulino, 1992;

Emden (C.S.), *The People and the Constitution: Being a History of the Development of People's Influence in British Government*, Oxford, Clarendon Press, 1956;

Ferguson (A.), *An Essay on the History of Civil Society*, ed. 1999, Cambridge, Cambridge U.P., a cura di F. Oz-Salzberger, 1768;

Fine (R.), Rai (S.) (a cura di), *Civil Society: Democratic Perspectives*, London, Frank Cass, 1997;

Frank (J.), *The Beginnings of the English Newspaper*, Cambridge, Mass., Harvard U.P., 1961;

Giannini (M.S.), *Il pubblico potere. Stato e amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1986;

Hall (J.A.) (a cura di), *Civil Society: Theory, History, Comparison*, Cambridge, Polity Press, 1995;

Hammond (J.L.), Hammond (B.), *The Town Labourer, 1760-1832: The New Civilisation*, New York, A.M. Keeley, 1967;

Harrison (J.F.C.), *The Early Victorians, 1832-51*, London, Weidenfeld & Nicolson, 1971;

Harvey (C.), Morison (J.), Shaw (J.), *Voices, Spaces and Processes in Constitutionalism*, Oxford, Basil Blackwell, 2000;

Hill (B.), *The Early Parties and Politics in Britain, 1688-1832*, London, Macmillan, 1996;

Hobsbawm (E.J.), *Laboring Men*, London, Weidenfeld & Nicolson, 1964;

Hoggart (R.), *The Use of Literacy*, London, Chatto & Windus, 1953;

Kantorowicz (E.H.), *The King's Two Bodies: A Study in Medieval Political Theory*, Princeton, NJ, Princeton U.P., 1957; tr. it. *I due corpi del Re. L'idea di regalità nella teologia politica medievale*, Torino, Einaudi, 1989;

Kenyon (J.P.), *Revolution Principles. The Politics of Party, 1689-1720*, Cambridge, Cambridge U.P., rist., 1990;

Knight F. (1854), *The Parrochial System versus Centralisation*, London, Shaw & Sons;

MacCormick (N.L.), *Law, Obligation, and Consent: Reflections on Stair and Locke*, in Id., *Legal Right and Social Democracy. Essays in Legal and Political Philosophy*, Oxford, Clarendon Press, 1982, pp. 60 ss.

– *Questioning Sovereignty. Law, State, and Nation in the European Commowealth*, Oxford, Oxford University Press, rist., 2001; tr.it. *La sovranità in discussione. Diritto, stato e nazione nel "commonwealth" europeo*, Bologna, Il Mulino, 2003;

Maitland (F.W.), *Township and Borough*, Cambridge, Cambridge University Press, 1898;

– *The Constitutional History of England*, Cambridge, Cambridge U.P., 1908;

Marr (G.S.), *The Periodical Essaysts of the Eighteenth Century – With Illustrative Extracts from the Rarer Periodicals*, London, Clarke & Co. 1923, rist. New York, Kelley, 1971;

Matteucci (N.), *Lo Stato moderno. Lessico e percorsi*, Bologna, Il Mulino, 2ª ed., 1997;

McIlwain (C.H.), *Constitutionalism. Ancient and Modern*, New York, Cornell University Press, 1947; tr. it. *Costituzionalismo antico e moderno*, Bologna, Il Mulino, 1990;

Merewether (H.A.), Stephens (A.J.), *A History of the Boroughs and Municipal Corporations of the United Kingdom*, London, Stevens, 1835 (London, Harvester Press, 1977, rist.);

Pocock (J.G.A.), *The Machiavellian Moment*, Princeton, NJ, Princeton U.P., 1975; tr. it. *Il momento machiavelliano. Il pensiero politico fiorentino e la tradizione repubblicana anglosassone. Vol.I – Il pensiero politico fiorentino* e *Vol.II – La 'repubblica' nel pensiero politico anglosassone*, Bologna, Il Mulino, 1980;

Post (G.), *Bracton on Kingship*, in «Tulane Law Review», 1968, pp. 519 ss.;

Pound (R.), *The Spirit of the Common Law*, Boston, Mass., Beacon Press, 1966, rist.; tr. it. *Lo spirito della "Common Law"*, Milano, Giuffrè, 1970;

Radbruch (G.), *Der Geist des englischen Rechts*, Göttingen, Vanderhoek & Ruprecht, 1958; tr.it. *Lo spirito del diritto inglese*, Milano, Giuffrè, 1962;

Reid (J.P.), *In Legitimate Stirps: the Concept of "Arbitrary", the Supremacy of Parliament, and the Coming of the American Revolution*, in «Hofstra Law Review», 1977, pp. 459 ss.;

Rhys Lovell (C.), *English Constitutional and Legal History. A Survey*, New York, Oxford U.P., 1962;

Rudé (G.), *The Crowd in History: A Study of Popular Disturbances in France and England: 1730-1848*, New York, Wiley, 1964;

Salvadori (L.), Villi (C.), *Il luddismo. L'enigma di una rivolta*, Roma, Editori Riuniti, 1987;

Smellie (K.B.), *A History of Local Government*, London, Allen & Unwin, 1968, 4ª ed.;

Stone (L.), *Causes of the English Revolution, 1529-1642*, London, Routledge, 2002, 3ª ed.;

Stone (L.), Fawtier Stone (J.C.), *An Open Elite? England, 1540-1880*, Oxford, Clarendon Press, 1984;

Taylor (M.), *John Bull and the Iconography of Public Opinion in England, c. 1712-1929*, in *Past and Present*, 1992, pp. 93 ss.;

Thompson (E.P.), *Whigs and Hunters. The Origin of the Black Act*, London, Allen Lane, 1975; tr.it. *Whigs e cacciatori. Potenti e ribelli nell'Inghilterra del XVIII secolo*, Firenze, Ponte alle Grazie, 1989;

Torre (A.), *Interpretare la Costituzione britannica. Itinerari culturali a confronto*, Torino, Giappichelli, 1997;

– *Gran Bretagna: Il* Regional Assemblies (Preparations) Act*: una via referendaria verso la regionalizzazione dell'Inghilterra*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, in corso di pubblicazione;

Trevelyan (G.M.), *The English Revolution, 1688-1689*, London, Oxford U.P., 1938, rist. 1950; tr.it. *La rivoluzione inglese del 1688-89. Origini della democrazia parlamentare*, Torino, Einaudi, 1945; Il Saggiatore, 1976;

– *English Social History. A Survey of Six Centuries – Chaucer to Queen Victoria*, London, Longmans, Green & Co., 1944; tr.it., *Storia della società inglese*, Torino, Einaudi, 1981, 7ª ed.;

Van Caenegem (R.C.), *An Historical Introduction to Western Constitutional Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995; tr. it. *Il diritto costituzionale occidentale. Un'introduzione storica*, Roma, Carocci, 2003;

Vernon (J.) (a cura di), *Re-reading the Constitution. New Narratives in the Political History of England's Long Nineteenth Century*, Cambridge, Cambridge U.P., 1996;

Viano (C. A.), *John Locke. Dal razionalismo all'illuminismo*, Torino, Einaudi, 1960;

Volpe (L.) *Local option* e *referendum nel Regno Unito*, in «Diritto e società», 1992, pp. 583 ss.;

Wilding (N.), Laundy (P.), *An Enciclopædia of Parliament*, London, Cassell, 1968, 3ª ed.

La crisi dell'ordine plurale. Nazione e costituzione in Italia tra Sette e Ottocento*

LUCA MANNORI

1. *La nazione come problema*

L'ormai cospicua messe di studi relativi al tema della identità italiana e alle origini del Risorgimento sembra porre con sempre maggior urgenza un problema – come mai esiste una nazione politica italiana? – che fino a una ventina d'anni fa era stato ben raramente percepito. In realtà, la demolizione sistematica dei classici modelli esplicativi dello sviluppo politico (a partire da quelli, a lungo imperanti, variamente centrati sul primato dell'economico, sulla dialettica delle classi e sul "romanzo della borghesia") ha aperto una curiosa falla nel *continuum* della storia istituzionale italiana.

La storiografia più avvertita si è infatti trovata a prendere atto che la società italiana di primo Ottocento – assai statica nella sua composizione e molto più "agita" che "agente" nei suoi comportamenti (l'espressione è in Banti, *Ricchezza*) – era così lontana dal modello classico borghese-capitalista da rendere incerta ogni correlazione tra la nascita dello Stato nazional-liberale ed una ipotetica trasformazione socio-economica in senso moderno. E del resto un'analisi delle strutture produttive e dei flussi commerciali dell'Italia preunitaria ha rivelato come, contrariamente alla classica autorappresentazione liberale, l'obbiettivo di costituire un mercato unico nazionale avesse poco senso per una congerie di economie regionali scarsamente vocate a collegarsi tra loro ed assai più naturalmente tendenti ad integrarsi, ciascuna per proprio conto, con quelle di altri paesi europei (v. Riall, *Il Risorgimento*, cap. V).

Nel caso italiano, insomma, il rapporto tra politica ed economia appare invertito rispetto ad una classica lettura del *Nation building* alla Hobsbawm, per intenderci. Più credibile è sembrato dunque correlare la rivoluzione risorgimentale a variabili ester-

* Si ripubblica qui, con minime correzioni e aggiunte, un saggio già apparso nel volume collettaneo *Ordo iuris. Storia e forme dell'esperienza giuridica*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 139-190. L'autore ringrazia l'amico Luigi Lacché, curatore di questo numero monografico del «Giornale», per aver accettato di ospitare il presente contributo nella rivista.

ne rispetto al contesto sociale strettamente inteso, e tra tutte alla dinamica della crescita statale. Come in tante altre parti del continente europeo, anche in Italia il periodo a cavallo tra la fine del XVIII e l'inizio del XIX secolo si segnala come una fase di marcata burocratizzazione e di accelerato concentramento dei poteri pubblici nelle mani dei sovrani. Ciò comportò la progressiva denuncia dei vecchi patti costituzionali d'origine quattro-cinquecentesca, in base ai quali erano state per tanto tempo regolate le relazioni fra i principi territoriali e le diverse *élites* regionali. Queste ultime, in sostanza, sentendosi sempre più emarginate ad opera dei rispettivi governi, avrebbero maturato nei loro confronti un atteggiamento di crescente disagio, fino ad impegnarsi nella creazione di uno Stato nuovo, di cui esse avrebbero detenuto finalmente l'esclusivo controllo (per tutti v. Meriggi, *Società*).

Tale proposta, pur ricca di elementi interessanti, rischia tuttavia di enfatizzare ulteriormente il paradosso dell'unificazione invece che risolverlo. Proprio ammettendo in via d'ipotesi che il Risorgimento si configuri come un moto di rigetto antistatale, diretto a riaffermare la centralità di quei gruppi locali che la nuova statualità di marca napoleonica tendeva ad emarginare, resta difficile spiegare come esso abbia potuto sfociare nella costruzione di uno Stato cinque o sei volte «più grande e più rigido» di quelli preesistenti (Riall, *Il Risorgimento*, p. 129), che tutto ha sacrificato sull'altare di una uniformità giuridico-amministrativa costituente l'esatto reciproco dei presunti *desiderata* di un'*élite* che avrebbe avuto gli occhi fissi al passato.

Poco per volta, dunque, si è giunti a riconoscere la difficoltà di spiegare la rivoluzione italiana attraverso schemi comportamentali di tipo razionale, e ci si è volti invece a cercarne le motivazioni più vere in quello spesso sostrato di mitologie nazionaliste che ha accompagnato tutto il processo risorgimentale assicurandogli un continuo rifornimento di carburante emotivo. Ne sono uscite analisi di notevole spessore, che ancora non risultano però immediatamente spendibili sul piano istituzionale. Sia pure, come ha dimostrato Alberto Banti, che il discorso retorico-letterario sul ruolo della patria abbia avuto la capacità di mobilitare le *élites* risorgimentali con una forza superiore a qualsiasi altra motivazione d'ordine concreto (Banti, *La nazione*).

Resta da dimostrare però (una volta chiarito, per le ragioni viste di sopra, che quel discorso non può più essere presentato come la mera sovrastruttura ideologica di una corposa nazione socio-economica già in marcia verso i propri destini) in qual modo esso possa avere esercitato un tale effetto di trascinamento. Ricostruirne l'economia interna e rilevare la sua capacità di riprodurre in chiave eroica i tratti di una società estremamente tradizionale, com'era appunto quella in cui l'*élite* italiana ancora in gran parte si riconosceva, non basta a spiegarne il successo. Ciò che bisogna prima di tutto capire, se vogliamo battere fino in fondo questo sentiero, è per quali ragioni il discorso della nazione in sé abbia guadagnato, tra Sette e Ottocento, una tale influenza sui comportamenti politici da potersi candidare a principale, autonomo vettore di una rivoluzione altrimenti inspiegabile.

Con gli appunti che qui presentiamo vorremmo fornire qualche spunto ulteriore per l'impostazione di questo problema, facendo leva su alcuni peraltro ben noti modelli esplicativi della genesi delle appartenenze nazionali. L'ipotesi di massima è

che il tradizionale ordine plurale premoderno (che ancora a fine Settecento non lascia spazio, in Italia, ad alternative politiche di sorta) perda gradualmente il consenso delle *élites* a causa dell'emergere di una nuova comunità sovracorporativa di cui esse si sentono sempre più intensamente e necessariamente partecipi. Tale comunità è in sostanza costituita dai consumatori di carta stampata, dai lettori del giornale, da coloro che hanno la possibilità di comunicare tra loro tramite una parola scritta divenuta d'uso comune e attraverso la quale essi costruiscono un discorso collettivo «tende[nte] – secondo le parole di Kant – alla pubblica esposizione della verità». Emerso in forma autocosciente con l'illuminismo, questo "pubblico raziocinante" rivela già i caratteri di fondo di quella nazione politica ottocentesca che esso si sente impegnato a produrre. D'altro canto, il suo avvento non necessita di essere agganciato per forza ad una ipotetica avanzata della borghesia, ma è il semplice prodotto della diffusione della lettura come esperienza intima e "privata": pratica, questa, compatibilissima con il permanere di una società aristocratica e che si collega al tema dello sviluppo capitalistico solo in quanto libri e giornali, con il progresso dell'editoria commerciale, tendono sempre più a divenire prodotti industriali di largo consumo (d'obbligo il rinvio ad Habermas, *Storia* e, in parallelo, Anderson, *Comunità*).

Nelle pagine seguenti cercheremo appunto di applicare all'Italia questa formula esplicativa, tentando soprattutto di capire attraverso quali percorsi gli intellettuali del nostro paese abbiano percepito la politicità di questa platea di "individui leggenti e ascoltanti" fino a trasformarli in un grande popolo alla ricerca di un proprio destino. Per rendere più comprensibile questo tracciato, la sua scrittura sarà intercalata da qualche richiamo alla parallela esperienza francese, il cui sviluppo ha orientato ed intersecato la crescita della nazione italiana in misura sicuramente maggiore delle altre vicende europee.

2. *Le tre nazioni del Settecento.*

«Che cos'è una nazione? Un corpo di associati che vive sotto una legge comune ed è rappresentato da uno stesso legislativo». La definizione, tratta da Sieyès (*Che cos'è il Terzo Stato?*, p.8), è molto concisa (ancora assente il riferimento ad una comune identità storico-linguistica, così caratteristico della futura ideologia ottocentesca), ma già capace di cogliere i caratteri formali del nuovo soggetto collettivo di cui ci dovremo occupare in queste pagine: una comunità di eguali, titolare originaria della sovranità e capace di esercitarla in concreto mediante una propria rappresentanza unitaria. Univocamente monista – nel duplice senso che essa nega in radice qualsiasi autonomia dello Stato rispetto a se stessa, mentre al proprio interno si presenta come una totalità assolutamente compatta ed omogenea – questa nazione si dichiara figlia in tutto e per tutto della grande novazione rivoluzionaria, proclamando alto e forte la sua estraneità rispetto al precedente ideario settecentesco.

Ciò non significa, beninteso, che quell'ideario non contemplasse altri modelli di appartenenza che, per dimensioni e qualità, possono rivelare una qualche parentela con essa. Fin dal tardo medioevo esisteva ad esempio una "nazione dei ceti", intesa come la comunità di tutti i corpi gerarchicamente

ordinati presenti entro un certo territorio, rappresentati congiuntamente tramite loro "stati" o parlamenti. Mentre a partire dalla metà del Settecento, sotto la spinta di uno Stato fiscale che tende ad erodere progressivamente i margini della vecchia società di ordini, si consolida il profilo di una nuova nazione, composta tutta e solo da proprietari contribuenti i quali rivendicano un diritto a concorrere all'amministrazione dello Stato come corrispettivo della loro responsabilità fiscale.

Entrambi questi modelli si differenziano però da quello d'ascendenza rivoluzionaria in quanto condividono una concezione sezionale e articolata dell'ordine. E ciò è vero non solo per quella *societas societatum* che è la nazione cetuale, alla quale si accede solo in quanto membri di una qualche altra comunità di base e perciò secondo ruoli profondamente differenziati; ma anche per una nazione fisiocratica che non abbraccia certo «tutti quelli che hanno qualcosa di proprio, ché tutti ne hanno sino a' mendici», ma solo coloro «che posseggon fondi perennemente fruttiferi e che secondo il comun linguaggio si dicono avere entrate» (A. Longo, *Istituzioni*, 1773, in Venturi, *Riformatori*, p. 272). Gli altri, i non-proprietari, come rilevava Le Trosne, «sono nella nazione, ma non fanno parte *della* nazione» e come tali «hanno da pretendere solo la perfetta immunità per le loro ricchezze e le loro attività» (Rosanvallon, *Fisiocratici*, pp. 651-652).

Il paradigma di riferimento è sempre quello di uno spazio politico composito e proprio per questo incapace di intestarsi direttamente una sovranità che, in mancanza di una vera volontà unitaria, non si saprebbe come esercitare. Nazione dei ceti e nazione fondiaria stanno entrambe davanti al principe, gli rappresentano i loro bisogni e cercano d'imporgli le loro condizioni; ma né l'una né l'altra saprebbero prescindere dalla sua presenza, che risulta essenziale per garantire il loro equilibrio interno.

Assai più avanti ci conduce invece la terza tipologia di comunità nazionale che il Settecento registra nel proprio catalogo, e che qui per brevità chiameremo la "nazione dei liberi lettori". Si tratta, in sostanza, di ciò che Habermas ha a suo tempo definito sfera pubblica: ovvero, del complesso di tutti coloro che sono in grado di fare un uso pubblico della propria ragione, partecipando a quel nuovo discorso critico collettivo che l'illuminismo ha, insieme, fondato teoricamente e prodotto in concreto tramite la costituzione di una prima forma di pubblico dialogante e laicizzato.

Del tutto ignoto ad una società d'Antico regime nella quale la parola scritta era stata solo il veicolo di un discorso specialistico (e perciò non autenticamente "pubblico"), il pubblico moderno erompe sulla scena verso la metà del Settecento, lasciando subito intravedere i tratti di una socialità che anticipa quella della nazione contemporanea[1]. Esso evoca infatti l'immagine di una comunità "grande" ed impersonale, a cui si appartiene senza conoscersi e senza bisogno di condividere alcun interesse specifico; indiscutibilmente originaria, in quanto costituita immediatamente da individui e non da altre società minori; alla quale si accede in virtù della propria capacità critica e non di uno *status*; che proprio per questo presenta confini indefiniti e potenzialmente onnicomprensivi; e che per la stessa ragione si basa su una costituzione "democratica", in quanto non v'è ragione che i pareri dei suoi membri abbiano un peso differenziato. Ma soprattutto, *le*

public s'impone fin dall'inizio agli occhi dei suoi osservatori per la sua capacità di decidere qualsiasi questione gli venga sottoposta «con cognizione ed equità» (d'Alambert, *Saggio*, p. 15). Il suo carattere collettivo ed impersonale lo costituisce infatti in istanza assolutamente disinteressata ed obbiettiva, candidandolo al ruolo di vero sovrano del nuovo ordine individualista:

> l'opinione pubblica – scriveva Necker nel 1775 – è più forte ed illuminata della legge; essa è più forte perché è presente ovunque, perché esercita la sua autorità nella società e fino nel seno delle famiglie; ed è più illuminata perché, se la legge può essere l'opera di un solo uomo che sbaglia, l'opinione è il risultato dei pensieri delle Nazioni e dei secoli.
> [Tortarolo, *Opinion publique*, p. 13]

Il pubblico illuminista è insomma il luogo «in cui si restaura ad altri livelli quella parità fra gli individui propria della condizione di natura, dove ogni uomo è al tempo stesso giudice e giudicato» (Brunetti, *Introduzione*, p. XV) e dove la volontà generale cessa di essere un'astrazione per acquisire una sua corposa effettività. Da ultimo, l'eguaglianza che regna nella comunità dei lettori non esclude affatto che essa abbia i suoi capi, naturalmente impersonati da coloro che hanno la capacità di amministrare la parola scritta.

> Di tutte le forme di dominio, quella delle persone colte, senza essere visibile, è la più estesa. Chi è potente comanda, ma gli uomini colti governano, perché alla lunga essi formano l'opinione pubblica, che presto o tardi soggioga o rovescia ogni forma di dispotismo.
> [Duclos, *Considérations*, I, p. 112]

Il nuovo spazio pubblico, proprio perché non gerarchicamente costituito, necessita per sua natura di essere guidato da qualcuno che pur rispettandone l'autorità, ne orienti l'incedere. Le *gens de lettres* escono così una volta per tutte dalla penombra delle accademie e delle corti dei mecenati per autocostituirsi in classe dirigente – e dirigente non del solo pubblico criticante, ma anche di tutta l'informe massa della popolazione illetterata, che è immaginata come l'inevitabile appendice del primo:

> quando si parla di opinione, bisogna distinguerne tre specie: l'opinione degli uomini illuminati, che precede l'opinione pubblica e finisce per darle la legge; l'opinione la cui autorità trascina l'opinione del popolo; e infine l'opinione popolare, che resta quella della parte del popolo la più stupida e miserabile.
> [Condorcet, *Réflexions*, p. 140]

Gli intellettuali cominciano così a vedersi alla testa di una nazione intera, che si dispone tutta dietro di loro, anche se con gradi differenziati di consapevolezza.

Con questa configurazione, in Francia la sfera pubblica si avvicina progressivamente alla politica militante a partire dagli anni Cinquanta del Settecento: e ciò sviluppando un «discorso della contestazione» (Baker, *Politique*) diretto contro le autorità tradizionali che definisce il suo ruolo in termini oppositivi rispetto al monarca. Alimentata in misura decisiva dall'eterno dibattito sulla vera natura della antica costituzione del Regno, questa crescita conosce i suoi momenti di accelerazione decisiva in coincidenza con gli episodi di maggior frizione tra monarca e corti sovrane (dalle grandi rimostranze della *Cour des Aides* parigina al colpo di Stato di Maupeou), che portano l'opinione pubblica francese a baricentrarsi sempre più verso l'interno rispetto all'orizzonte cosmopolitico che era stato proprio della primitiva *République des Lettres*.

Con gli anni Settanta la lotta politica acquisisce già una movenza manifestamente "parlamentare", assumendo la forma di una competizione per aggiudicarsi quel pubblico favore grazie al quale soltanto, ormai, è possibile conservare il potere. Di qui, le prime cripto-rappresentazioni della nazione moderna come grande platea di individui indifferenziati, continuamente intenta a giudicare coloro che la governano. Malesherbes, in uno dei momenti più duri dello scontro tra il sovrano e i grandi corpi giudiziari del regno, nota:

> Si è costituito un tribunale indipendente da tutte le autorità e che tutte le autorità rispettano, che giudica tutti i talenti, che si pronuncia su tutte le persone di valore. E in un secolo illuminato, in cui ogni cittadino può parlare alla nazione intera per mezzo della stampa, coloro che hanno il talento per istruire gli uomini e il dono di commuoverli, in una parola i letterati, stanno al centro del pubblico disperso come stavano gli oratori di Roma e di Atene al centro del pubblico radunato.
> [Malesherbes, *Discours*, p. 5]

Per il re, non si tratta ormai che di «imitare in questo Carlo Magno.. [e di] regnare alla testa di una nazione che sarà tutta intera il Vostro Consiglio», come si esprime, sempre nel '75, la *Cour des Aides* di Parigi in una rimostranza diretta a Luigi XVI (cit. in Baker, *Politique*, p. 57). La nazione è già immaginata come una città antica indefinitamente dilatata, i cui membri, seduti sui gradini di un gigantesco anfiteatro, maturano le loro opinioni grazie alla parola degli scrittori.

Ciò non significa, beninteso, che già prima dell'89 si pensi di conferire a questa comunità politico-culturale una veste istituzionale nuova e specifica. Il progetto è piuttosto quello di affidare la declaratoria dell'*opinion* ora alla voce della nazione cetuale (secondo la linea indicata da Montesquieu) ora a quella della nazione fondiaria (giusto il progetto fisiocratico) o meglio ancora – e più plausibilmente – ad una sorta di equilibrato *mélange* dell'una e dell'altra (si pensi, per tutti, alla voce *Réprésentants* dell'*Encyclopédie*). La prospettiva prevalente è insomma quella di una riattivazione degli Stati Generali come unica forma veramente legittima di rappresentanza nazionale, da rileggere però in una chiave proprietario-individualista che preluda più o meno da vicino al voto per testa. È, in fondo, la strada inglese: che coniuga felicemente rispetto della tradizione, rilegittimazione dell'aristocrazia in veste proprietaria e riconoscimento della *public opinion*. In definitiva, la linea pare quella di una specie di convergenza fra le tre "nazioni" del Settecento.

Chiedersi come mai questo compromesso si sia rivelato alla fine impraticabile equivale ad interrogarsi sulle ragioni stesse della Rivoluzione e travalica quindi l'economia del nostro discorso. Certo è però che quel fallimento si trovava già potenzialmente annunciato dalla fortissima personalità della nazione letteraria. Quest'ultima, pur collocandosi nominalmente su un terreno estraneo alla politica, aveva fondato uno spazio sociale egualitario all'interno del quale quelle segmentazioni in corpi che per secoli erano sembrate far tutt'uno con l'ordine naturale dovevano rivelarsi per forza di cose sempre più pretestuose. L'improvviso vuoto istituzionale aperto dal collasso della monarchia fece il resto, innescando d'un tratto quella rabbiosa tendenza ad azzerare le differenze che costituisce il cuore della mentalità rivoluzionaria.

Il risultato fu l'abbandono di ogni gradualismo e la nascita del nuovo modello di

appartenenza forgiato dall'Assemblea Costituente, il cui profilo ricalca in modo pressoché calligrafico quello della comunità dei lettori. La nuova nazione, la "nazione dei cittadini", si configura infatti come l'insieme onnicomprensivo degli individui forniti di ragione, all'interno del quale ogni differenziazione di *status* è bandita. Nell'atto stesso, però, in cui cancella le vecchie separazioni per ceti, il nuovo ordine fa propria senza reticenze una nuova articolazione del sociale, conforme al principio smithiano della specializzazione del lavoro ed alla logica della moderna *commercial society*. Da un lato, infatti, sta la folla dei produttori manuali, vere e proprie «machines à travail» – secondo la cruda espressione sieyesiana –, esclusi dalle nuove forme di comunicazione ed oggettivamente inabili a prendere parte ad una vita politica che richiede saperi e consapevolezze incompatibili con la loro funzione economica; mentre dall'altro si colloca la circoscritta *élite* degli acculturati, che sola può realisticamente candidarsi a svolgere gli impegnativi «travaux de la souveraineté» (v. Halévi, *La revolution*, p. 69; Mannoni, *La dottrina*, p. 25).

La formula del governo rappresentativo – tanto lontana dalla democrazia tradizionale quanto lo è la produzione capitalistica dalle economie a schiavi dell'antichità – nasce appunto per conciliare la nuova cittadinanza egalitaria ed universale con la necessità di riservare il potere a coloro soltanto che hanno realmente accesso alla comunità dei liberi intelletti.

I cittadini comuni, completamente assorbiti dalle loro occupazioni economiche, «nominano dei rappresentanti ben più capaci di loro di conoscere l'interesse generale, e d'interpretare a questo riguardo la loro propria volontà» (Sieyès, *Discorso sul veto*, in *Opere*, p. 441). E tali rappresentanti sono a loro volta trascelti – tanto nel '91 quanto nell'anno III – attraverso un sistema a due gradi, che riproduce fedelmente l'articolazione della sfera pubblica settecentesca. Una base larga di cittadini "attivi", costituita da tutti coloro che sono in grado di usare in modo autonomo il proprio intelletto naturale, seleziona infatti i veri elettori fra i soli titolari di un reddito elevato, cioè – si badi – non fra i ricchi in quanto proprietari, ma fra i ricchi in quanto unici membri effettivi di quella società colta e realmente partecipe che è stata il pubblico dell'illuminismo (v. Gueniffey, *Le nombre*).

3. *La crisi dell'illuminismo e le origini della nazione in Italia*

Il Settecento italiano ripropone anch'esso, a suo modo, la compresenza delle tre nazioni premoderne, benché con una diversa geometria ed un differente grado di consistenza rispetto alla Francia. Intanto, di una nazione cetuale o proprietaria è possibile da noi parlare solo all'interno dei confini dei vari antichi Stati, ed anche qui non senza molte cautele. Com'è noto, la gerarchia delle appartenenze tradizionali tende per lo più a troncarsi, in Italia, a livello cittadino o comunque di "patria" locale, mentre lo Stato – scontando le note specificità che ne hanno segnato l'avvento – esaurisce per lo più la sua funzione come semplice contenitore amministrativo, a cui non si affiancano in genere forme forti di rappresentanza sociale.

Di qui la difficoltà di immaginare una nazione "regionale": e ciò sia nella vecchia versione di un aggregato di ceti territoriali che in quella ammodernata di una pirami-

de di comunità fondiario-contribuenti. Anche il modello fisiocratico della "comunità dei possessori", infatti, che pure ispira in Italia tanti importanti tentativi di riforma tra gli anni Cinquanta e Settanta, viene usato unicamente in rapporto ad una riscrittura degli spazi amministrativi locali (il progetto costituzionale toscano vagheggiato da Pietro Leopoldo resta un *unicum* e, con le imbarazzate reazione che provoca nell'ambito dello stesso *establishment* riformatore, serve a confermare quanto bizzarra apparisse ancora l'idea di attribuire una voce propria all'"universale" di uno Stato da sempre concepito come un grande *collage* di appartenenze municipali).

In definitiva, l'unica forma di appartenenza sovracittadina che i vecchi Stati italiani riuscirono talvolta a creare corrisponde a ciò che potremmo chiamare – parafrasando Chabod – la "nazione degli officiali": ovvero, la comunità degli aiutanti del principe e delle sue nobiltà di servizio, che acquisì un certo rilievo nell'ambito di alcune esperienze (si pensi a quella piemontese) ma che certamente restò confinata nell'orizzonte mentale di categorie assai circoscritte.

In realtà, la percezione di una forte entità collettiva di livello sovralocale fa tutt'uno, in Italia, con la formazione di un moderno pubblico letterario accomunato dall'uso di una medesima lingua scritta. Avviato – com'è noto – nella seconda metà del Seicento, tale processo finì per generare anche da noi, nel giro di un secolo circa, una embrionale sfera pubblica, le cui autorappresentazioni richiamano da vicino quelle della coeva cultura d'oltralpe. Constatato infatti – rilevava Verri – che «secreti più non vi sono» e che «l'arte persino di governare i popoli […] ora sta in mano a' librai» (Verri, *Meditazioni*, p. 10; v. Capra, *I "progressi della ragione"*), anche gli esponenti del nostro illuminismo potevano sciogliere il loro peana agli «uomini di lettere», i quali «hanno maggior influenza nel destino delle generazioni venture di quante ne abbiano i monarchi sugli stessi uomini viventi» (Verri, *Memorie*, in *Scritti*, II, p. 313). «La repubblica delle lettere sparsa per tutta l'Europa, […] per lo passato […] considerata come una società di curiosi che si occupavano di oggetti indifferenti per il ben essere della società», si presenta ora come il motore di una nuova, diffusiva concezione della civiltà (Verri, *Meditazioni sulla felicità*, in *Scritti*, I, p. 111). Per quanto

> trascurati, contraddetti, perseguitati durante la loro vita, – i filosofi alla fine – determinano l'opinione; la verità si dilata; da alcuni pochi si comunica ai molti; da questi ai più; s'illuminano i sovrani e trovano la massa de' sudditi più ragionevole e disposta ad accogliere tranquillamente quelle novità che senza pericolo non si sarebbero presentate fra le tenebre dell'ignoranza. L'opinione dirige la forza e i buoni libri dirigono l'opinione, sovrana immortale del mondo.
> [Verri, *Memorie*, in *Scritti*, II, p. 314]

A sua volta, questa nuova, «universal cultura» ha creato un'altrettanto inedita «fratellanza … da uomo a uomo», basata su «quella onesta comunicazione fra gli uomini, per cui tendono a rendersi vicendevolmente la vita più dolce, più aggradevole, e più felice» (Verri, *Lo spirito di società*, in *Il Caffè*, p. 279).

Parimenti ignota tanto ai «nostri ruvidi antenati» quanto ai fatui esponenti della società cortigiana, tutti impegnati «in un continuo dissipamento di sé», una tale specie di appartenenza tende appunto a localizzarsi ad un livello intermedio tra le vecchie solidarietà familistico-corporative e il vacuo legame che unisce tra loro quei generici uomini di mondo pervasi dalla

«sfrenatissima smania d'essere l'amico universale» (*ibidem*, p. 280). Un livello "nazionale", appunto: la cui percezione si affaccia già nel manifesto del «Caffè», in cui si promette di rivolgersi al lettore con quella «onesta libertà degna di cittadini italiani» (*ibidem*, p. 5).

Dietro a queste solari rappresentazioni, tuttavia, si cela una sfera pubblica incommensurabilmente più gracile di quella francese, come prova una semplice occhiata alle cifre dei suoi circuiti giornalistici e editoriali. Inceppata nel suo sviluppo dalla presenza pervasiva della Chiesa romana, dalle difficoltà delle comunicazioni e dalla oggettiva arretratezza socio-economica di molte aree della penisola, la pubblica opinione italiana sconta ancor prima una cronica carenza di materia su cui opinare, data l'assenza di un grande centro statale attorno al quale sviluppare un qualsiasi dibattito politicamente integrante.

Di qui, le sue specificità qualitative: costituite in primo luogo da un rapporto con lo Stato non risolto in termini di contrapposizione, ma piuttosto d'integrazione collaborativa, in continuità con la tradizione giurisdizionalista-muratoriana della prima metà del secolo. Consapevole della sua debolezza, la nascente sfera pubblica non vede tanto nel potere costituito un potenziale avversario quanto l'imprescindibile alleato della propria battaglia antioscurantista. Del resto, è proprio quel potere che tiene a battesimo una stampa di tipo moderno, nel tentativo di assicurare una base di consenso al suo programma di riforme (v. Landi, *Il governo*).

Contrariamente al paradigma di Habermas, siamo dunque di fronte ad un pubblico largamente eteronomo, che proprio per emergere come pubblico ed emanciparsi dalla società tradizionale ha bisogno del supporto statale. Proprio per questo, quei filosofi che secondo il solito paradigma dovrebbero assumere decisamente la guida del pubblico moderno hanno invece gli occhi fissi sul principe, nell'ansiosa attesa di una chiamata che dia loro l'occasione d'incidere sulla realtà mediante gli unici strumenti ritenuti, in fondo, concretamente efficaci – quelli burocratico-istituzionali.

La redazione della gazzetta fiorentina «Notizie dal mondo»

Anche coloro che sembrano aver meglio compreso l'importanza della rivoluzione mediatica settecentesca restano ben lontani dal prospettarsi un futuro da *opinion makers* e (come dimostra la breve parabola del «Caffè») puntano piuttosto a spendere il prestigio acquisito con le loro penne per conquistarsi un ruolo all'interno dell'apparato, giacché è solo da lì che sembra

possibile contribuire davvero allo svecchiamento del sistema. Non stupisce perciò che l'immagine della sfera pubblica prodotta dall'intellettualità italiana sia spesso colta da un punto di vista esterno ad essa e vicino invece a quello dello Stato da cui quella intellettualità ambisce a farsi cooptare: col risultato di relativizzare di molto – contrariamente, ancora una volta, ai dettami del canone settecentesco – l'affidabilità dei giudizi collettivi.

Esemplari sono in proposito le celebri pagine dedicate al nostro tema da Gaetano Filangieri, nelle quali si riafferma sì l'esistenza di un «tribunale [...] invisibile, che agisce di continuo; [...] ch'è più forte de' magistrati e delle leggi, de' ministri e de' re» e che «col fatto ci dimostra che la sovranità è costantemente e realmente nel popolo»; ma dove si specifica anche che «in un popolo ignorante e corrotto, questo tribunale sconosce i suoi interessi, e coll'onnipotenza de' suoi decreti perpetua il male ed impedisce il bene», sì che il primo dovere del principe consiste appunto nel renderlo «saggio e virtuoso» tramite una opportuna pedagogizzazione legislativa (*La scienza della legislazione*, 1782, in Venturi, *Riformatori*, IV, LII, p. 749).

Il pubblico italiano rivela dunque, nella percezione dell'*élite*, un profilo ambivalente, che lo colloca a metà strada tra la fallace opinione popolare d'Antico regime e quella nuova del secolo dei lumi. Meglio ancora: esso tende a sdoppiarsi in un pubblico evoluto e moderno (quello dell'osservatore) ed in un altro gretto e arretrato, col quale è esclusa ogni possibilità di identificazione. Anzi, questo secondo pubblico viene guardato dall'intellettuale italiano con lo stesso distacco proprio di un forestiero, attingendo agli stereotipi che una lunga e caustica tradizione letteraria straniera ha applicato agli italiani in genere, ed accettando in pieno di definire i propri connazionali «creduli», «ignoranti [...] a tal punto che è raro che sappiano leggere o scrivere», sempre «allegri e gioviali» in quanto privi di vera dignità, «naturalmente docili al giogo che loro impone il governo» perché del tutto passivi, e via enumerando (Baretti, *Gl'italiani*, pp. 5-6).

Insomma: nel momento stesso in cui anche in Italia comincia ad emergere una "nazione di lettori", il suo perimetro è così stretto, e così grande la sua distanza da una nazione reale percepita attraverso il prisma obbligato della decadenza, che essa fatica a riconoscersi come "italiana". Italiani sono invece di sicuro gli altri, quelli che vivono ancora prigionieri della subcultura premoderna, ai margini di quella cosmopoli che è la sfera pubblica occidentale. Ciò per un verso pone già implicitamente le basi di un riscatto nazionale, di un "risorgimento", del quale la riforma settecentesca costituisce la prima concretizzazione; ma per un altro reagisce sulla stessa morfologia formale della nostra nazione, che fin dall'inizio sembra strutturarsi su «due gradi di italianità» (Bollati, *L'italiano*, p. 960).

Proprio nel momento in cui inventa l'italiano, l'intellettuale settecentesco tende a chiamarsi fuori da una comunità nazionale che non riesce a definire se non in termini di ritardo e di stagnazione, identificandosi invece con quel pubblico europeo più avanzato da lui assunto come parametro per valutare i suoi concittadini. Naturalmente anche in Francia – come s'è visto – viene registrata l'esistenza di un corposo strato popolare del tutto incapace di accedere al livello del vero pubblico criticante; ma ciò non incrina una rappresentazione sostanzialmente unitaria della sfe-

ra pubblica, giacché per la coscienza d'oltralpe è pacifico che una tale fascia inferiore sia comunque destinata a ricevere i contenuti della sua cultura dall'*élite* consapevole.

Al contrario, in Italia a trovarsi in istato di minorità intellettuale sono ancora gli stessi ceti dominanti; ed è appunto nei loro confronti, ben prima che in quelli delle masse, che i nuovi intellettuali avvertono un forte senso di estraneità.

> La natura ha fatto di tutto perché noi fossimo distinti fralle più colte nazioni del mondo; ma forse la troppo dolcezza del carattere di noi Italiani ci ha fatto con somma facilità piegare l'un dopo l'altro al giudizio di pochi, i quali ci han voluto porre in ceppi, dirò così, l'anima, e ce ne hanno pedanteggiato le facoltà.
> [Verri, *Dell'onore che ottiensi dai veri uomini di lettere*, in *Il Caffè*, p. 205]

Tanto che, su mille letterati, si può dire che solo dieci «coltiv[i]no l'ingegno per rendere se stessi internamente migliori», mentre tutti gli altri lo fanno «per il pane», «per non annoiarsi» o per reciproca gelosia (Verri, *Saggio d'aritmetica politica*, in *Il Caffè*, p. 143).

Man mano che il Settecento s'approssima alla sua crisi finale, questo senso d'isolamento del nuovo letterato non fa che acuirsi. Nel corso degli anni '80, infatti, si sgretola quella fragile alleanza che lo aveva (più o meno immaginariamente) collocato a fianco del principe fin dall'età muratoriana; ed egli si trova stretto tra uno Stato che gli va chiudendo le porte, una società in cui non si riconosce più ed una sfera pubblica troppo esile per sostenerne le legittime ambizioni. Tutto ciò in un ambiente segnato da una sempre più diffusa sottoccupazione intellettuale (effetto indiretto delle riforme, che hanno allargato l'accesso all'alta istruzione senza garantire un parallelo assorbimento dei laureati da parte del pubblico apparato).

E tuttavia, col trascorrere degli anni gli uomini di penna non possono non persuadersi sempre più che il nuovo ordine di cui proprio il riformismo sta gettando le basi riserbi loro un grande futuro. Incrinata l'antica certezza nella naturalità delle gerarchie sociali e nella immutabilità dei correlativi destini, «il popolo – notava per tutti Francesco Maria Gianni nel 1792 – vede adesso il bene che ha ottenuto da certe operazioni di governo, sicché, naturalmente ragionando, suppone che anche il male [...] sia un'opera del governo e che esso possa rimediarvi» (*Le mie paure e disordini che temo dalle attuali circostanze del paese*, in Venturi, *Illuministi*, pp. 1076-1080). In questo stato «di gran pericolo», non vi è «altro partito da eleggere tra la resoluzione generosa d'illuminare il popolo o prepararsi a combatterlo». E per battere la prima strada gli Stati non possono che associare al governo la «classe scelta [...] di chi studia e di chi insegna», assicurandosene la collaborazione prima che «non la poca plebe, ma il gran popolo apra gli occhi, o trovi nella classe scelta chi lo illumini e lo ammaestri sopra gli oggetti che sino ad ora ha trascurati, o non conosciuti».

L'età dei lumi, insomma, ha iscritto la comunicazione politica al primo posto nella sua agenda costituzionale, promettendo ai detentori dell'arte della parola un ruolo strategico nella società del domani. Il guaio è che quanto più l'intellettualità italiana acquista coscienza del proprio valore potenziale, tanto più angusti si fanno i suoi spazi di manovra a causa del doppio ostracismo decretato nei suoi confronti da uno Stato sempre più diffidente e da una da una società civile solo apparentemente emancipata. L'Italia sembra rigurgitare sì di

> un'immensa classe [...] di persone colte che fanno versi, che intendono il latino, che sanno di antiquarie, che vantano buon senso, un gusto fino e delicato [...] e che fanno da giornalisti spietati sopra quanto comparisce alla giornata. Eppure, chi lo crederebbe! In mezzo a tanti eruditi il commercio librario è nell'ultimo avvilimento; poiché non si trovano compratori.
> [Ristori, 1788, in Capra, *Giovanni Ristori*, p. 101]

Di qui, il senso di frustrazione che, a vari livelli, serpeggia sempre più insistente fra le nostre *élites* intellettuali di fine Settecento; al quale esse reagiscono per un verso indulgendo ad un radicalismo sempre più astratto e pessimistico e per un altro confezionandosi quell'autoritratto eroico e sdegnoso, assurto in breve a diffuso cliché letterario, che fa del loro isolamento il prodotto di una nobile scelta morale. «Un uomo che abitualmente ricerca la verità e la ragione – scriveva di sé Pietro Verri nel 1788, quando da tempo si era consumato il suo divorzio con l'assolutismo asburgico –; di cui l'animo libero aborrisce ogni bassezza; che ama la gloria e il proprio buon nome; che non crede di trovare la felicità se non guidato da' suoi principi; un tal uomo non doveva in una dispotica monarchia avere mai impieghi pubblici, se non per una qualche combinazione straordinaria» (Verri, *Sincera memoria sugl'impieghi ch'ebbi e sulla cagione che me li fece perdere*, 1789, in *Memorie*, p. 5).

D'altra parte, questa emarginazione dalla "nazione degli officiali", loro tradizionale luogo d'elezione, non avvicina certo i nostri filosofi ai propri concittadini – quegli italiani che allo scoppio della Rivoluzione apparivano allo stesso Verri del tutto «immaturi e non ancora degni di vivere sotto il regno della virtù», divenuti, «a forza di voler esser furbi [...] al pari de' Greci il rifiuto dell'Europa dopo esserne stati i maestri», «tutt'al più capaci, in caso di contagio rivoluzionario, di rinnova[re] le sciagure de' Guelfi e Ghibellini» (*Alcuni pensieri sulla Rivoluzione accaduta in Francia*, 1789, in Morandi, *Pietro Verri*, p. 537). Il risultato, alla fine, è quello di una "nazione immaginata" dall'alto profilo etico, ma dal diametro ridottissimo, che coltiva orgogliosamente il senso della propria identità sospesa tra una società amorfa e insensibile e uno Stato deciso quantomeno a ignorarla.

Tra le varie formalizzazioni settecentesche di questo immaginario, la più rappresentativa e fortunata è stata di sicuro quella alfieriana (benché la sua circolazione sia cominciata davvero solo nel diverso contesto del triennio giacobino). Com'è noto, essa pone al centro della propria attenzione «questa classe d'uomini [...] insorta dunque a poco a poco in Europa [...], che si assume l'incarico, pensando e scrivendo, di far pensare gli altri» (Alfieri, *Del principe e delle lettere*, 1778, in *Scritti*, p. 390); e si propone di approntare per essa «un preciso codice di comportamento» (Mauri, *Il Piemonte*, p. 842) movendo dal postulato (speculare rispetto all'universo illuminista) di una sua irriducibile antitesi rispetto al sovrano. Obbiettivo ideale d'ogni principe è infatti, da sempre, «la totale cecità e ignoranza dei sudditi tutti» (Alfieri, *Del principe e delle lettere*, 1778, in *Scritti*, p. 383), anche se nell'ambito dell'Europa moderna tale programma viene perseguito tramite la subdola strategia di asservire i letterati per divenire, tramite loro, «signore dell'opinione» (*ibidem*, p. 436). Il discorso di Alfieri si indirizza dunque ai pochissimi, potenziali scrittori «sprotetti», indicati come i «naturali e sublimi tribuni dei non

liberi popoli» (*ibidem*, p. 443) ed alla cui parola egli affida la missione di redimere una nazione abbrutita dall'ignoranza e da una decadenza plurisecolare. Il punto però è che questa nazione non forma affatto un pubblico, ed è perciò praticamente irraggiungibile dal vero letterato. Chi infatti leggerà la sua pagina liberatoria? Certo

> non il popolo [...] che sepolto nei pregiudizi, avvilito dalla servitù, fatto stupido dalla povertà [...] non ha tempo né mezzi né ajuti per imparare a discernere i suoi propri diritti: ed egli pur solo potrebbe farli valer, conoscendoli. Leggono adunque veramente nel principato i pochi uomini rinchiusi nelle città; e fra questi, il minor numero di essi; cioè quei pochissimi, che non bisognosi di esercitare arte veruna per campare, non desiderosi di cariche, non adescati dai piaceri, non traviati dai vizj, non invidiosi dei grandi, non vaghi di far pompa di dottrina, ma veramente pieni di una certa malinconia riflessiva, cercano ne' libri un dolce pascolo all'anima, e un breve compenso alle umane miserie.
> [*Ibidem*, p. 386]

Un pubblico minuscolo, dunque, e per sua natura intrinsecamente quietista, che nell'ambito della società italiana Alfieri identifica senza incertezze in quei pochi «nobili che non sono contaminati di corte». Eppure è questa la nazione da cui bisogna partire: costituendo poco per volta, all'interno di una nobiltà per lo più ignava e venduta, «una repubblichetta nel principato», «rimota affatto dal volgo profano» e cautelativamente formata solo da «letterati pensanti, leggenti, e non iscriventi»; mentre gli scrittori – i veri produttori d'idee –, «come Decj della nascitura repubblica», dovranno espatriare «per cercar libertà dove essa si trova» e da lì, con le loro stampe, alimentare la «divina fiamma» della rivolta all'interno dello Stato (*ibidem*, pp. 436-437).

Tradotto in un linguaggio più descrittivo, questo discorso constata che anche in Italia la sfera pubblica si sta autonomizzando dallo Stato; solo che la sua estrema esiguità le impedisce di pensarsi come una vera nazione. Diversamente da ciò che accade in paesi culturalmente più evoluti e coesi, l'unica nazione italiana immaginabile è una sorta di libera comunità dei "diseguali", di «repubblica di re»[2], formata da quel limitatissimo numero di lettori realmente indipendenti che la società riesce ad esprimere, e che si reclutano essenzialmente tra i nobili (ovvero tra quegli «indipendenti ed agiati» che fanno corona al principe e che ben conoscendone «il debole e il nulla» sono più in grado di emanciparsi dalla sua avvolgente influenza).

La creazione dello spazio nazionale è così presentata come un processo laborioso e di lungo periodo: dalle «nuove lettere» nasceranno forse «nuovi popoli», ma in un futuro così indeterminato da rendere inattuale lo sforzo di definire ogni ulteriore strategia politica. Ciò non toglie, beninteso, che quello di Alfieri sia un discorso politico – e lo sia anzi in un senso molto pregnante, perché con esso si tenta per la prima volta di dare appunto forma politica a quell'esangue patriottismo letterario costituente, fino ad allora, l'unica forma di appartenenza nazionale effettiva in Italia.

Alfieri assolutizza il problema del rapporto tra opinione e potere fino a identificarlo con il problema politico *tout court*: e così facendo incendia il disagio dell'intellettuale italiano, trasformandolo in una contraddizione intollerabile che può essere superata solo mediante una grande rivoluzione nazionale. L'immagine dell'Italia futura che è «per risorgere, magnanima libera ed Una» (Alfieri, *Il Misogallo*, p. 3),

erompe anch'essa per la prima volta dalle sue pagine, in perfetta sincronia con la rivendicazione di una piena emancipazione del «libero scrittore». Naturalmente, però, così come la politica alfieriana è solo una politica delle lettere, la sua rivoluzione è puramente mediatica e si risolve nella sfida di creare un primo germe di opinione pubblica nazionale all'interno di quei ceti aristocratici che sembrano i soli, nell'Italia tardo-settecentesca, a poter godere di una qualche indipendenza culturale. L'approdo alla politica vera, per la nazione dei lettori, è ancora ben al di là da venire.

4. *1796-1799: le due Italie e il primo dibattito sulla costituzione nazionale*

Tale è dunque, a un dipresso, la configurazione della sfera pubblica italiana quando, a partire dalla primavera del 1796, la penisola viene rapidamente inglobata nell'area di controllo francese.

Gli anni immediatamente precedenti la conquista hanno enfatizzato ulteriormente le dilacerazioni proprie dei ceti colti italiani. Da un lato, infatti, lo spettacolo della Rivoluzione, avidamente seguito fin dai suoi esordi, ha fornito loro la prova di quanto ampio ed elevato potesse essere davvero il palcoscenico che il destino loro riservava. La stessa, grande macchina propagandistica controrivoluzionaria che gli Stati italiani avevano messo in piedi *ex novo* per contrastare l'offensiva ideologica francese dimostrava, a modo suo, come ormai non fosse possibile governare ignorando quella pubblica opinione che essi avevano tenuto a battesimo.

D'altra parte, la cappa della censura che, soprattutto a partire dal '92, era calata per la prima volta pesantissima sulla stampa italiana, con conseguente chiusura o snaturamento di tutti i più noti periodici del paese, li aveva brutalmente costretti a riconoscere l'estrema fragilità di quella loro creatura, accentuando il senso di ingiusta deprivazione che ricavavano dal confronto con i propri più fortunati vicini. «Se fossi nato nell'Inghilterra o nella Francia io sarei un uomo come gli altri – annotava nel 1790 il solito Verri –; nato nell'Italia [...] io non posso sfogare i miei pensieri se non collo scrivere», e con lo scrivere solo ciò che non susciti in alcun modo «paura ed odio contro il suo autore» (*Pensieri sullo stato politico del milanese*, 1790, in Capra, *I "progressi della ragione"*, p. 541). Gli altri, gli uomini comuni, sono ormai divenuti coloro che godono di quella libertà politica e di espressione che agli italiani continua ad essere incomprensibilmente negata.

Non stupisce quindi che questa intellettualità abbia aderito in genere con entusiasmo al nuovo ordine proposto dai francesi, riconoscendo in esso una straordinaria opportunità di occupare quel posto centrale nella vita pubblica a cui essa aveva cominciato a sentirsi segretamente vocata fin dagli anni Sessanta. L'esplosione di una vera stampa politica, la sùbita recezione del nuovo codice linguistico rivoluzionario, l'adozione delle nuove forme di sociabilità proprie del costume francese cambiarono radicalmente, così, la fisionomia della sfera pubblica, attribuendole un carattere esteriormente simile a quello d'oltralpe e candidandola ad assumere quel ruolo di "popolo sovrano" a cui il nuovo sistema costituzionale naturalmente la destinava.

Il punto, però, su cui s'incentrò tutto il dibattito del Triennio fu proprio questo: era davvero plausibile che un'*élite* così sottile e così lontana dal resto del corpo sociale da

riuscire a definirsi solo in termini di alterità rispetto ad esso, potesse autocostituirsi in nazione sovrana? Quale ruolo assegnare, all'interno di quello schema, a tutti coloro che restavano al di qua della nuova cultura; e soprattutto a quel popolo-plebe universalmente percepito come una presenza massiva e incombente, nella cui rappresentazione enfaticamente primitivistica l'*élite* proiettava fin troppo evidentemente le sue stesse fragilità ed insufficienze? E poi: fino a che punto il modello della "nazione dei cittadini", giocato tutto sul valore dell'integrazione e dell'omogeneità sociale, era applicabile ad un paese la cui «trasmutazione» politica era avvenuta ad «opera di avvenimenti casuali» (Compagnoni, *Saggio*, p. 482), senza che alcuna autentica rivoluzione avesse provveduto a cancellare preventivamente le mille, vecchie identità proprie dell'ordine plurale?

A queste domande, la pubblicistica dell'Italia giacobina offrì in sostanza tre ordini di risposte, intendendo con ciò non tre ideologie connotanti altrettanti schieramenti o partiti, bensì tre posizioni mentali destinate a convivere, a miscelarsi copiosamente e anche ad alternarsi nella visione delle medesime persone, seguendo i cambiamenti dei tempi e dei ruoli, fino a dar luogo ad uno spettro di posizioni estremamente complesso.

La prima di esse è quella che adotta il paradigma della *nation* nella sua classica accezione sieyesiana, e scommette sulla possibilità di integrare tra loro le "due Italie" con l'assegnare alla prima – quella colta e moderna – il compito di rappresentare in senso "teatrale" la seconda. Certamente presente, ma non dominante nel panorama della nostra pubblicistica, questa è la risposta di chi ha meglio compreso il significato più vero del governo rappresentativo, come strumento atto a trasformare l'*élite* culturale in *élite* politica nel quadro di una specializzazione del lavoro che non mira ad attribuire ruoli di primo piano alle classi inferiori ma solo a garantire loro il diritto di farsi governare dai "più capaci".

Un ottimo esempio di questa posizione è offerto dalla dissertazione presentata da Melchiorre Gioia al celebre concorso milanese del 1796.

> La sovranità risiede essenzialmente nella universalità dei cittadini – osserva Gioia –. Ma parte di questi, sparsi nelle campagne, è occupata a trarre le ricchezze dalla gleba, parte le modifica e le rende atte ai comodi della vita; altri le fanno circolare per tutto lo Stato o le trasportano allo straniero; altri vegliano alle frontiere della patria [...]; onde alla maggior parte de' cittadini mancano il tempo e i mezzi per istruirsi a fondo negli oggetti di pubblica istituzione [...]. Queste ragioni dimostrano che il popolo dee scegliersi dei rappresentanti, loro confidare la cura dei suoi affari politici, e mentre questi meditano profondamente sulla formazione delle leggi e sul modo di farle eseguire, il popolo dee entrare ne' solchi delle campagne, ne' banchi di commercio, nel campo di Marte per alimentare la patria, vestirla e difenderla.
> [Gioia, II, p. 23]

Il sensualismo e l'arretratezza del popolo, il suo frequente confondere «la giustizia colla crudeltà, la prudenza colla furberia, la moderazione coll'avvilimento, l'umanità colla debolezza» (*ibidem*, p. 22), è in qualche misura un dato strutturale di ogni società complessa, iscritto nella logica di una produzione economica specializzata che assorbe integralmente l'energia di chi lavora e gli preclude di entrare a pieno titolo nel pubblico consapevole. La democrazia dei moderni permette tuttavia di liberare le masse dalle gabbie corporatiste in cui il vecchio ordine le ha tenute segregate, attri-

buendo loro una piena cittadinanza civile e anche politica a patto che esse accettino d'identificarsi in quella minoranza abbiente ed istruita costituente la vera nazione pensante: il che non potrà non realizzarsi se quella minoranza aderirà compatta ai nuovi ideali, giacché, per un'osmosi naturale, «le infime classi della società si conducono ad imitazione delle superiori» (*ibidem*, p. 94).

Per far ciò, è indeclinabile garantire al nuovo ordinamento una dimensione realmente nazionale ed un carattere indivisibile. Il solo, vero luogo istituzionale della modernità è una nazione con gli stessi confini ampi e con la stessa densità interna di quel pubblico letterario che ha fatto proprio il nuovo discorso razionalista. Ogni frazionamento del corpo sociale in comunità più ridotte, ogni cedimento in senso "federalista" non potrà che restituire fiato alle vecchie identità ad esso ostili e ricondurre il paese a quella illusoria libertà degli antichi di cui esso ha già fatto una così lunga e triste esperienza a partire dal medioevo comunale.

L'Italia di Gioia, certo, rispetto ad altre nazioni parte svantaggiata in questa corsa verso l'emancipazione a causa di una totale estraneità del popolo alle verità dell'*élite* (e di qui tutta una serie di cautele che egli suggerisce per non alienarsi l'appoggio delle masse). Ma nell'economia del moderno governo rappresentativo, la "moltitudine" è comunque chiamata a svolgere una funzione più tecnica che attivamente politica: ad essa si richiede solo di selezionare, tramite il voto, una classe dirigente trascelta nel seno della minoranza culturalizzata, alla quale viene lasciato *in toto* il compito – come scriveva Giuseppe Compagnoni nel '97 – di «esplorare con maturo criterio quale sia la volontà generale» (*Elementi*, p. 233). La divaricazione tra *élite* e popolo non è un'anomalia del caso italiano, ma un tratto comune della contemporaneità: ed è proprio a comporre questa frattura che è destinato il nuovo strumento della democrazia rappresentativa.

Diametralmente opposta è la posizione di coloro che, sia pur con gradi diversi di consapevolezza, rifiutano il paradigma della "nazione dei cittadini" o comunque lo considerano inapplicabile all'Italia. Ad accomunare questa variegata famiglia di opinionisti è un'immagine ineluttabilmente plurale dell'ordine, che lo sviluppo della sfera pubblica non solo non corregge ma semmai aggrava ulteriormente aggiungendovi il nuovo dualismo identitario tra colti ed incolti. Secondo questa prospettiva, quale che sia l'ispirazione politica del sistema costituzionale esso non potrà non riprodurre questa oggettiva complessità del sociale, giacché fingere d'ignorarla lo condurrebbe a bloccarsi o, nel migliore dei casi, a perpetuare un odioso dominio fazionario.

Emblematico, in questo senso, è il testo presentato da Carlo Botta al solito concorso del '96. Seguendo un'ispirazione sinceramente democratica, Botta inizia a delineare una forma di governo rappresentativo più o meno simile a quella francese: finché non si trova a prendere atto dell'esistenza della plebe.

> La plebe è una spezie di tribù composta di buona gente, segregata dal resto della nazione, vivente a un di presso secondo i dettami della semplice natura, servando ancora le sue leggi, costumanze e usi particolari. Ella è l'istessa cosa, come se una tribù d'Ottentotti, quali da Vaillant ci vengono descritti, fosse ad un tratto trasportata a vivere in mezzo a una nazione composta di Re, di Nobili, di Prelati, di ricchi mercanti, di oziosi in genere. […] Esiste quindi nell'istessa nazione una intestina divisione d'animi fra gli ottimati, i quali senza cerimonie si

> sono intitolati la parte migliore, e la plebe – da sempre vilipesa e conculcata nei suoi diritti.
> [Botta, *Proposizione ai Lombardi d'una maniera di governo libero*, in Saitta, I, p. 38]

L'era della libertà non può che porre fine a questo stato di cose: non però seguendo la strada di un'impensabile integrazione istituzionale tra «plebe» e «ottimati» (le due classi si trovano «per così dire in uno stato di guerra» non solo ineliminabile ma anche salutare per la conservazione della pubblica libertà) bensì riconoscendo alla prima una propria rappresentanza autonoma accanto a quella patrizia, secondo il modello dell'antico Tribunato romano. Siamo così ricondotti esplicitamente al vecchio modello del governo misto, cioè alla forma costituzionale classica della "nazione dei ceti" (sia pur qui assunta nella sua variante cittadino-repubblicana di derivazione machiavelliana tanto cara ai vecchi patriziati italiani). Al pluralismo del corpo sociale devono per forza corrispondere una pluralità di rappresentanze distinte: ed è proprio per questa via che ognuno perverrà a considerare se stesso non «quale persona segregata e isolata dagli altri, ma siccome un membro appartenente ad un tutto, che è la patria medesima» (*ibidem*, p. 64).

Ed è appunto a una patria siffatta, rispettosa delle differenze e proiettata verso una libertà certo più municipale che nazionale, che dovettero rivolgersi più o meno confusamente gli sguardi di molte *élites* del Triennio: e non solo di quelle tutte assorte nel sogno restauratore di vecchi privilegi cittadini o solidali con il patriottismo conservatore di cui fin da quegli anni il governo subalpino si veniva facendo apostolo.

Una visione vicina a quella di Botta si riscontra per esempio in altri membri non sospetti del "partito patriota", come Lanceti o Ranza (quest'ultimo, fautore di un federalismo sensibile alla suggestione americana); e inizia anche a trovare una sua prima formalizzazione teorica nella segreta riflessione di un giovane profugo ginevrino già allora affascinato dall'Italia e destinato ad esercitare un'influenza incalcolabile su tutto il successivo processo risorgimentale, Sismonde de Sismondi. Sismondi inizia facendo propria la duplice premessa posta alla base del costituzionalismo dell'89 – cioè che «la sovranità appartiene alla nazione intera, e non ad alcuna delle sue frazioni», benché ogni nazione «uscita dalla barbarie» conti al suo interno certe «divisioni naturali» indotte dalla specializzazione del lavoro, tra cui la più importante è quella che oppone lavoratori del braccio e della mente, «ignorans et savants», «coloro che pensano» e «quelli che sono impossibilitati a formarsi un'opinione su una questione astratta»[3]. Dalla ovvia superiorità dei pensanti sui non–pensanti, tuttavia, Sismondi non ricava alcun naturale diritto dei primi a governare i secondi ma, al contrario, la necessità di assicurare ad entrambi i gruppi una eguale partecipazione al potere, «bilanciando queste due grandi classi della società l'una per mezzo dell'altra»: il che è possibile solo tornando alla vecchia ricetta del governo misto.

Ricetta antica quanto il mondo, essa non ha perso niente della sua validità col tramonto della società di ceti, ma mantiene anzi una netta superiorità sul nuovo *gouvernement représentatif*, il cui unico merito è di permettere il godimento di una certa libertà nell'ambito dei «grands empires». Il luogo della libertà vera, tuttavia – di quella libertà a cui tutte le classi possono accedere con ruoli diversi – tende a coincidere per Sismondi con la piccola patria cittadina, dove la politica è fatta ancora, in certa misu-

ra, di scelte semplici, non «abstraites», a cui il «peuple» (inteso come ceto maggioritario e inferiore) può concorrere direttamente in parallelo all'*élite*. Una concezione che prelude già a quella riscoperta del medioevo comunale italiano che costituirà la grande fatica della maturità sismondiana, ed alla base della quale sta una perplessità di fondo sulla capacità reale del pubblico settecentesco di impersonare senza residui la complessità della nazione moderna.

La stessa perplessità che troviamo, pur se diversamente declinata, in un altro futuro protagonista della scena napoleonica e risorgimentale non sospetto di nostalgie passatiste, Giandomenico Romagnosi. Chi è mai in definitiva – si chiede il Romagnosi di questi anni, in un'opera assai importante anche se destinata a vedere la luce solo dopo la morte dell'autore[4] – questo pubblico che la tradizione illuminista ha promosso al rango di «giudice supremo» e contro le cui sentenze «non v'ha potestà a cui ricorrere»? Una volta scremato (ovviamente) da femmine, fanciulli, vecchi, artigiani, operai, «gente di servizio», «soldati di professione», «mercanti», dal «gran numero degli agricoltori», «ed inoltre generalmente [da] tutti quelli che in forza del loro stato, della loro dignità, delle loro ricchezze, sono assoggettati ad assidue preoccupazioni o dati in balìa a piaceri che riempiono gran parte delle loro giornate», il «pubblico dei veri intendenti» si riduce ad un pugno di «pochi privati», «costitu[ente] in mezzo alle popolazioni un corpo, nelle cui operazioni il pubblico comune non prende quasi parte alcuna» ed i cui confini coincidono in sostanza con quelli della vecchia «repubblica letteraria» (Romagnosi, *Ricerche*, XVII, p. 315).

Quest'ultima, dunque, non serve più – come nel discorso illuminista – quale metafora di un luogo a cui tutti possono accedere in quanto usino pubblicamente la loro ragione, superando «i limiti della loro sfera privata come se fossero dei dotti» (Habermas, *Storia*, p.130), ma si chiude in una dimensione schiettamente corporativa, da addetti ai lavori. Il nostro autore può così concludere tranquillamente, rovesciando il teorema settecentesco, che ogni qual volta «un gran numero [di uomini] *in comune* convengono in una sola opinione», il loro giudizio è da considerarsi presuntivamente sbagliato (*Ricerche*, p. 38). Un convincimento che porterà il Romagnosi della maturità a battere sentieri ben lontani dal classico costituzionalismo francese e assai più aderenti, invece, ad una rappresentazione corporatista dell'ordine.

La terza risposta, infine, è quella di chi vive come una contraddizione bruciante l'esistenza storica delle due nazioni e si sente impegnato a cancellarla tramite una radicale rigenerazione di entrambe, che porti all'emersione di un unico popolo accomunato da uno stesso sistema valoriale. Non sapremmo dire se questa sia la posizione prevalente nel discorso pubblico del Triennio; certo è quella che gli attribuisce quel timbro generosamente volontarista che resterà, anche nella memoria successiva, la sua caratteristica più saliente. Essa consiste nel prendere alla lettera, per così dire, l'«imperativo d'inclusione» veicolato dal modello nazionale rivoluzionario (Rosanvallon, *Le sacre*), impegnandosi a rovesciare tutti i diaframmi presenti entro l'ambiente sociale premoderno fino a ridurlo davvero ad uno spazio omogeneo, nel quale tutti possano convivere alle medesime condizioni, partecipando paritariamente al governo della cosa pubblica.

È in questo quadro che si collocano i grandi dibattiti sulla educazione popolare e

sulla democrazia sociale, le conseguenti aperture verso una redistribuzione della proprietà, la simpatia per la democrazia diretta ed insomma tutti quei temi che hanno a lungo catalizzato l'attenzione della nostra storiografia, ansiosa di valorizzare al massimo i tratti più propriamente "giacobini" (*id est*, secondo l'equazione gramsciana, più autenticamente progressisti) della rivoluzione italiana. In realtà, il nostro giacobinismo sembra aver poco in comune con quello francese (che nasce e si sviluppa tutto sul terreno di una lotta parlamentare di cui l'Italia di questi anni non ebbe che piccoli assaggi[5]) e molto invece con il problema italiano di un pubblico ancora troppo poco coeso per sostenere efficacemente un moderno governo rappresentativo. Tale pubblico appare costituito in prevalenza – secondo una descrizione spesso ricorrente nella stampa – da una grande «classe neutra», intermedia tra i pochi patrioti e il polo aristocratico, «il cui carattere consiste nel non averne alcuno» e che sembra oscillare perpetuamente tra l'indifferenza e l'opportunismo («Gazzetta nazionale genovese», 14 ottobre 1797, in Formica, *Il concetto di popolo*, p. 719). Di qui, la tendenza del "partito patriota" ad andarsi a cercare *un altro* pubblico, più cosciente e leale, che esso immagina di poter reclutare in seno ad un ceto popolare «sempre e dappertutto buono per carattere e per principi» (*Analisi dello spirito pubblico*, in «Termometro politico», 2 luglio 1796, cit. da De Felice, *Giornali*, pp. 324-325) in quanto vicino al regno della natura e dell'innocenza.

Da questo riflesso d'isolamento nasce così quella "nazione dei giacobini" che compensa con la mistica popolare le insufficienze della sfera pubblica positiva. Essa tende a rifiutare la formula della rappresentanza moderna e a trovare piuttosto il suo punto di fuga in una democrazia egalitaria di agricoltori poveri e costumati, basata sulla convinzione che ogni significativa disparità di ricchezze non possa che produrre una parallela diversità di livelli culturali, e dunque una pericolosa frattura nel corpo politico. Il risultato è un modello dalle forti implicazioni arcaiche e coercitive insieme, che più che guardare oltre il sistema rappresentativo e le sue implicazioni classiste sconta l'incapacità di concepire la democrazia al di fuori della cornice canonica in cui essa era stata collocata per tanti secoli, quella della democrazia degli antichi e dell'umanesimo civico. Al confronto con le sfide della modernità si finisce così col preferire l'evasione verso quelle mitologie classiciste ancora tanto radicate nel bagaglio della nostra cultura settecentesca.

5. *La soluzione napoleonica: lo Stato che forma la nazione*

Tre idealtipi, dunque, di organizzazione dello spazio politico, fondati su tre diverse proposte d'integrazione tra *élite* e "popolo", pubblico colto e pubblico comune. Al di là dei loro vari contenuti, ciò che le accomuna è appunto la fiducia nella possibilità di questa integrazione, da realizzare universalizzando uno stesso linguaggio razionale che dovrà permettere alla nazione, comunque concepita, di acquisire una piena coscienza di sé. Non più debitrice del suo esistere al sostegno del principe, essa appare ai patrioti come titolare di una volontà propria, affrancata da ogni tutela.

L'Italia del dopo-Marengo costituisce un ambiente profondamente diverso da quello di fine Settecento proprio per la definitiva eclissi di questa speranza in una composizio-

ne autonoma, non esteriormente assistita, tra le due Italie. Una tale speranza si era fatta via via più flebile, beninteso, fin dall'inizio del Triennio. E ciò non solo per la sempre più palese irredimibilità di quelle masse che, a qualunque ruolo si volessero chiamare, si erano rivelate capaci – doveva ammettere Gioia – di percepire la realtà solo «attraverso d'un'acqua mobile e fangosa», tale da deformare grottescamente qualsiasi messaggio loro indirizzato (*Saggio sui pregiudizi popolari*, 1798, in De Felice, *Giornali*, p. 85).

Il fatto è che anche l'*élite* si rivelò ben presto, agli stessi occhi di molti dei suoi esponenti, inadeguata al compito che essa si era prefissa. «Altieri nelle parole, pusillanimi nelle condotte» (*Quadro politico di Milano*, 1798, in Gioia, *Riflessioni*, p. 29), i patrioti avevano messo in scena – secondo le autocritiche più rigoriste una «vile parodia» della libertà a beneficio del padrone francese, prostituendo «tutti i principî e tutte le forme della libertà costituita in una aberrazione perpetua senza slancio, in uno stato permanente di follia fredda e stupida», così Francesco Melzi in una lettera a Bonaparte alla vigilia del 18 brumaio (in Da Como, *I Comizi*, I, p. 9). Come scriveva ancora Gioia, invece che prepararsi a divenire classe dirigente essi si erano gettati a corpo morto nella corsa agli impieghi, riproponendo senza vergogna tutti i vizi dell'uomo antico – dalla cortigianeria alla «ferocità» – dietro lo schermo del nuovo linguaggio abnegativo e libertario (*Che cos'è patriottismo*, 1798, in Gioia, *Riflessioni*, pp. 145 ss.).

La testimonianza più vivida di questo mancato incontro tra le due Itale è senza dubbio offerta dal contributo di Cuoco: la cui analisi, condotta a partire dal caso partenopeo, si dipana appunto dalla celebre presa d'atto di una «nazione napoletana divisa in due nazioni diverse per due secoli di tempo e due gradi di clima»: l'una cosmopolita, avanzata e coesa, l'altra ancora immersa nella pre-modernità e proprio perciò ulteriormente suddivisa al suo interno «in tante diverse nazioni» quante erano le varie comunità subregionali del Regno (*Saggio storico*, p. 324). Da questa constatazione, conforme ad una sensibilità come s'è visto abbastanza diffusa nel triennio, Cuoco desume tuttavia una indicazione operativa diversa da quella del pensiero democratico precedente. Invece che pretendere di «guadagnare l'opinione del popolo» aprendole lo scrigno dei propri modelli politici, i rivoluzionari avrebbero dovuto proporre ad essa obbiettivi compatibili con la sua cultura e i suoi sensi identitari tradizionali. Solo per mezzo di una strategia di questo tipo, infatti, la nazione inferiore avrebbe potuto accettare la *leadership* di quella superiore e seguirla lungo il suo cammino.

«Ecco tutto il segreto delle rivoluzioni: conoscere tutto ciò che il popolo vuole e farlo; egli allora vi seguirà; distinguere ciò che vuole il popolo da ciò che vorreste voi ed arrestarvi subito che il popolo più non vuole» (*ibidem*, p. 334). Vi è insomma «un vero per tutti, vi è un vero per molti, ve n'è uno per pochi. Tutti gli errori nostri di politica son nati dall'aver voluto far divenire idee vere per tutti quelle che doveano essere vere per pochi» (*Nuovi principi di ideologia*, 1803, in Cuoco, *Scritti*, I, p. 300). Se è certo errato vedere in Cuoco il precursore dello storicismo e il padre del moderatismo conservatore risorgimentale – come pure si è fatto per tanto tempo (v. De Francesco) –, è anche evidente che egli inaugura una stagione politica nuova rispetto a quella giacobina. La nuova nazione non si costruisce più estendendo a tutti la verità "vera",

ma manipolando il consenso collettivo (anche se "a fin di bene") per assicurare stabilità ad un regime cui solo pochi partecipano fino in fondo (Di Ciommo, *L'identità*). La struttura "a due piani" della nazione italiana ha dato luogo ad uno sdoppiamento istituzionalizzato del discorso politico. Accanto al discorso della ragione settecentesca (che resta patrimonio esclusivo dell'*élite*, se non proprio segreto, certo inaccessibile ai più) se ne consolida un altro, questo sì destinato ad una fruizione universale e pubblica, ma in realtà costruito ad arte dai «pochissimi savi» per condurre gradualmente i «moltissimi stolti» verso quella modernità che questi ultimi, oggi, non sono in grado di accettare (Cuoco, *Platone*, II, p 147).

Il risultato è la perdita di trasparenza e di autenticità dell'opinione pubblica, o meglio l'archiviazione stessa del concetto nella sua originaria configurazione illuminista di ago magnetico della politica. Tale archiviazione, a sua volta, non può non travolgere tutto il sistema rappresentativo, e con esso l'idea stessa di una legittimazione legal-razionale delle istituzioni. Chi infatti chiamerà in concreto a governare «quella parte [della nazione] che per la superiorità della sua ragione è chiamata dalla natura a dirigerla»? (Cuoco, *Saggio*, p. 328). Evidentemente non i "moltissimi" di cui sopra, chiusi nell'orbita della loro piccole appartenenze, ai quali non si può chiedere di comprendere il senso di una dimensione nazionale che li trascende completamente. Per essi, la verità politica è al massimo quella dei vecchi "parlamenti" locali e dell'autogoverno comunale dei quali Cuoco caldeggia il recupero nelle *Lettere* a Russo. Affinché al di sopra di questo livello paleo- e micro-politico possa prender forma una vera nazione, bisogna introdurre un fattore esterno: ovvero, un potere già dato, illuminato e lungimirante, che condivida il progetto modernizzante dei "savi" e fornisca loro la cattedra dalla quale esercitare la loro missione pedagogica a beneficio di tutti gli altri.

Palazzo Carignano, Torino

Siamo così ricondotti ad uno scenario analogo a quello dell'assolutismo tardo-settecentesco: una società plurale ed inerte; uno Stato "dato" e non "costituito" (in ultima analisi, a fondamento carismatico-tradizionale); una *élite* partecipe sì dei valori della modernità, ma incapace di tradurli in atto senza la complicità statale. Il valore aggiunto dello Stato napoleonico consiste nel fatto che esso individua come proprio fine non solo un generico svecchiamento sociale, ma soprattutto la costruzione di uno «spirito pubblico», di una «opinione comune predominante»: intesa ora, nelle parole di Francesco Melzi, come «quel consenso unanime nel sentimento della propria indipendenza che è primariamente l'interesse sentito da tutti»[6].

Contro questo sfondo prende dunque forma la nazione napoleonica, articolata grosso modo su tre fasce interne. La prima di esse corrisponde alla massa non acculturata «di chi campa col sudore della fronte»

ed è perciò destinato «a non poter esser governato che per sentimento»[7]. A questo livello l'integrazione si risolve – cuochianamente – in un progressivo e prudente disciplinamento. Finita infatti la stagione delle «vuote frasi» e dei «palagi delle fate», è soltanto ai «pochi che leggono» che si può guardare come ai possibili fruitori immediati di un vero discorso politico[8].

Ed è appunto questo pubblico di lettori, ancora incerto tra identità vecchie e nuove, che costituisce la fascia intermedia della nostra nazione, quella che si tratta di «condurr[e], quasi senza che se ne avved[a], alle idee che la [sua] nuova sorte richiede» per mezzo della diffusione di una cultura propriamente italiana (*Programma del Giornale Italiano*, in Cuoco, *Scritti*, I, p. 4). Infine, vi sono i depositari dei «veri principî sociali», cui è affidato appunto, in collaborazione con lo Stato, il compito di «risvegliare negli animi de' cittadini la dignità nazionale da tanti anni [...] avvilita» (Melzi, *Memorie*, I, p. 130), trasformando in «cittadini di uno Stato coloro che son nati abitanti di una provincia» (Cuoco, *Programma*).

Frutto di un ripensamento dell'esperienza rivoluzionaria che non merita il disprezzo per lo più riservatole dalla storiografia, questa costruzione sconta tuttavia in modo evidente la contraddizione tra il bisogno di una classe dirigente moderna e l'incapacità di conferirle l'autonomia necessaria a dirigere alcunché. Il gruppo dei "savi", infatti, non potendo appoggiarsi ad una sfera pubblica che attende di essere istituita proprio da lui, è lasciato alla totale mercé dello Stato. Selezionato dall'alto, non per mezzo della rappresentanza ma attraverso il reclutamento burocratico, quel gruppo sconta la mancanza della condizione minima per potersi accreditare come l'interprete (e più ancora come l'istitutore) di una vera opinione nazionale: l'indipendenza dal potere. Di qui, il dramma a cui va incontro la parte migliore dell'intellettualità italiana negli anni napoleonici. Consapevole del formidabile valore agglutinante della parola scritta («più atta a diffondersi e perpetuarsi e immedesimarsi ne' pensieri, nell'animo e nell'azioni d'ogni popolo [...] di qualunque altra cosa terrena»), essa al tempo stesso avverte acutamente la propria inadeguatezza ad amministrare una tale «facoltà onnipotente» a causa dell'endemico servilismo e spirito fazionale che sembra impregnare ogni suo comportamento[9]. La risposta è la fuga in un elitismo sempre più esasperato, che rilancia ed enfatizza – il riferimento a Foscolo è inevitabile – l'atteggiamento di sdegnoso rifiuto alfieriano.

In conclusione. La nazione napoleonica non può che vedersi nei termini di un universo composito e frastagliato, incapace di esprimersi intelligibilmente con una voce unitaria. Essa è perciò costretta ad affidarsi alle cure di uno Stato concepito ancora al vecchio modo, come un altro da sé. A grandi linee, è questo il profilo dello spazio nazionale che emerge dalle costituzioni "ufficiali" del nostro periodo (le quali, pur prive di ogni valore politico effettivo, assolvono lo stesso ad una funzione importante nel quadro di quella pedagogia civile che il potere s'incarica di esercitare nei confronti dei propri sudditi).

Quei documenti, com'è noto, benché fraseggiati in modo moderno, recepiscono tutti una rappresentazione neo-corporativa della nazione, in linea con gli spunti già emersi in tal senso nel corso del Triennio (e diversamente dai coevi testi francesi, che restano fedeli, pur sotto la cappa della dittatura, ad

un immaginario nazionale di tipo schiettamente monista). Al contempo, però, la nostra nazione avverte anche la parallela vocazione a porsi come un pubblico moderno, dialogante ed autoconsapevole. E sotto questo profilo essa non può non vagheggiare il progetto di trasformarsi in un corpo politicamente denso e omogeneo, capace di esprimere la sua autocoscienza politica attraverso i canali di una vera rappresentanza. Per uscire dall'*impasse*, essa affida allo Stato la missione di far maturare questa sua embrionale identità, invitandolo ad aprire le porte dei suoi uffici a quegli "uomini dotti" in cui essa vede i propri naturali istitutori. Una strategia forse senza alternative, ma certo spaventosamente fragile agli occhi dei suoi stessi ideatori. Dato un entropico pluralismo di base, escludente in radice «ogni specie di regime che supponga volontà e concorso da parte della nazione», è solo il carisma napoleonico che garantisce realmente al paese «questa magica potenza dell'opinione» da cui esso attinge a sua volta la propria provvisoria coesione[10].

> Popoli riuniti che non sono Nazione mai finché da un'altra dipendono, che non puonno sussistere in corpo di Stato senza l'appoggio esterno: appoggio che non valutano perché non hanno né l'idea, né la volontà della propria sorte, e tutto ciò fondato sul pensiero di un uomo cui piacque che così fosse, garantito esclusivamente dall'esistenza d'una vita; e cos'è una vita?
> [Melzi][11]

6. *Verso il Risorgimento*

La Restaurazione viene dunque a decretare la fine annunciata di una nazione che, nella stessa percezione delle *élites*, presentava una consistenza del tutto artificiale. Sotto questo profilo, il progetto politico del 1814 – il ritorno a un governo non solo senza costituzione, ma anche "senza pubblico", cioè indisponibile a riconoscere un qualunque ruolo alla pubblica opinione – appare assolutamente ragionevole. D'altra parte, proprio la guerra aperta che gli Stati restaurati dichiararono all'opinione spinse quest'ultima ad assumere (in controtendenza rispetto alle sue naturali attitudini conciliatrici) una postura sempre più contestativa rispetto al potere, e dunque a scoprire poco per volta quella nazione che essa recava in seno.

Com'è stato notato, in nessun momento della storia d'Italia gli intellettuali si trovarono così radicalmente emarginati dallo Stato come accadde nei decenni successivi alla caduta di Napoleone (Berengo, *Intellettuali*). La drastica riduzione delle corpose burocrazie francesi, e in certi casi lo smantellamento d'intere capitali, riempì le città italiane di «migliaia d'impiegati ridotti a non avere di che sfamarsi»[12].

Di qui, non solo l'abbondante offerta di quella manodopera culturale a basso costo che assicurerà il decollo del mercato editoriale italiano, ma anche la tendenza dei nostri letterati a cercare rifugio nelle braccia di un pubblico al quale nel corso del periodo precedente avevano guardato con assai maggior degnazione. L'«immenso desiderio di patria» che, come una «vampa nel cuore»[13], alimenta il nazionalismo delle *élites* risorgimentali nasce probabilmente, prima che da ogni altro fattore, da questo bisogno d'integrarsi nel pubblico e di sentirsi in comunione con esso nel momento in cui lo Stato rompe definitivamente il pur ambiguo patto napoleonico, e chiude ai ceti intellettuali ogni spazio di collaborazione. È l'essenza stessa della Restaurazione, nel suo negare ogni valore al consenso razionale di derivazione rivoluzionaria, che

costringe il pubblico ad intraprendere la faticosa strada dell'emancipazione dallo Stato e a cominciare a vedersi come un attore autonomo della politica.

E tuttavia, l'aver imboccato questo cammino non condurrà, ancora per molti anni, alla messa a fuoco di un modello di ordine davvero alternativo rispetto a quello tradizionale. Per la Francia, gli anni della Restaurazione segneranno – pur nel contesto di un dibattito teso e complesso – l'affermazione definitiva della nazione liberale. La "paura del numero", così tipica del clima del periodo, non impedirà di recuperare in pieno il modello della nazione sovrana dell'89: precisando semmai una volta per tutte che il vero sovrano non coincide con una somma casuale di volontà individuali, ma col grande deposito della "ragione pubblica" giacente "in seno alla società", di cui solo i più capaci sono i legittimi scopritori ed interpreti (Rosavallon, *Le moment*). Nel coevo scenario italiano manca proprio, invece, la disponibilità a riconoscere la nazione come portatrice di un proprio, unitario volere. La pur prorompente affermazione emozionale di un'Italia naturale, «una d'arme, di lingua, d'altare», non si abbina per nulla, sul terreno costituzionale, ad una sua rappresentazione in chiave monista. Anzi, se c'è un dato che sembra accomunare le maggiori famiglie del nostro costituzionalismo prequarantottesco (eccezion fatta per quella mazziniana) è proprio la fedeltà ad una concezione plurale della nazione. Dai filonapoleonici ai gaditani del '20-'21, dai tanti filoni di anglofili a tutta la variegata tradizione neoguelfa, da Romagnosi a Rosmini, da Santarosa a Balbo, la nazione è sempre pensata come un aggregato di altre componenti, siano esse gruppi cetuali, assemblee di proprietari, corpi territoriali o quant'altro.

«Unione di tutte le popolazioni che la compongono» (come la definisce la costituzione napoletana del 1820), questa nazione è plurale, per forza di cose, anche nell'altro senso, di non esprimere essa stessa lo Stato ma di trovarlo di fronte a sé come una presenza originaria e già definita. Lo Stato proto-risorgimentale continua ad essere dato; non si incastra nel sociale, non nasce da esso, ma viene anzi presupposto come il necessario puntello di una nazione mai davvero autosufficiente, e dunque mai autenticamente sovrana. Lo sguardo dei patrioti resta sempre ansiosamente fisso sulla persona del sovrano, «per scrutare e riconoscere nella sua opera i segni [...] di un amico delle lettere e della libertà"(La Salvia, *Il moderatismo*, p. 243). Di qui, non solo la scarsissima diffusione dell'ideologia costituente ma anche il ruolo attenuato della rappresentanza, a cui (secondo il lessico romagnosiano) si riconosce più la funzione di "assicurare" la conformità delle scelte statali alla varietà degli interessi sociali che non quella di esprimere una volontà politica primaria.

Un immaginario ambiguo, dunque, sospeso tra vecchie e nuove identità, e che riflette fedelmente le debolezze stesse del pubblico che lo pensa. Se nei suoi manifesti, infatti, l'intellettuale della Restaurazione arriverà a contare "a milioni" i propri lettori emancipati, salutando in essi – col Berchet della *Lettera Semiseria* – il "popolo" della nuova nazione, la sua esperienza quotidiana è certo meglio testimoniata da chi gli ricorda come «dell'opinione pubblica gl'Italiani [...] non ne fa[cciano] alcun conto», essendo loro quasi del tutto ignota la dimensione di quella «società stretta» (dei circoli e delle «conversazioni») che costi-

tuisce invece lo specifico della nuova civiltà europea (Leopardi, *Discorso*, p. 57). Il logoramento delle antiche fedi ha aperto le porte ad un individualismo esasperato che sembra addirittura spingere in una direzione opposta rispetto allo sviluppo di una nuova appartenenza nazionale; mentre il giornale stesso – simbolo universale della sfera pubblica moderna – in Italia rischia di essere il veicolo di epidemiche «gelosie e di miserevoli dissensioni provinciali»[14].

In realtà, com'è noto, il pubblico italiano arriva a scoprirsi come potenziale attore di una politica nazionale solo molto tardi, con l'inizio degli anni '40 e l'avvio della grande offensiva moderata. La quale offensiva, peraltro, si basa proprio sul progetto di rendere compatibile una moderna coscienza nazionale con il più scrupoloso rispetto del pluralismo tradizionale della società. «Per avere il maggior appoggio possibile dell'opinione pubblica, era necessario adottare massime che urtassero il minor numero possibile d'interessi» (D'Azeglio, *Proposta*, p. 5): ovvero, "massime" che consentissero d'integrare all'interno del nuovo pubblico-nazione il più alto numero possibile delle vecchie appartenenze. Il problema delle "due Italie" viene quindi risolto sdrammatizzando quel conflitto che aveva tanto angosciato le *élites* giacobino-napoleoniche, ed anzi denunciando il carattere illusorio del presunto dualismo illuministico tra modernità e tradizione. Senza abdicare in niente al proprio carattere progressista, la nazione dei liberi lettori si dichiara anche, allo stesso tempo, plurale e legittimista, cattolica e cetuale, localista e ossequiosa delle gerarchie, fino a identificare l'essenza della italianità (secondo la dottrina del *Primato*) in un'accettazione compiaciuta delle proprie stesse arretratezze. Essa è uno spazio a cui si può accedere senza dover lasciar fuori quasi niente di sé. Non più due nazioni, dunque, ma una soltanto: moderna perché finalmente autocosciente, ma per il resto orgogliosamente antica e desiderosa di conservarsi il più possibile fedele a se stessa.

La nuova, esaltante scoperta della forza dell'opinione, che è la grande conquista del Risorgimento maturo, si combina così con una sorta di agnosticismo istituzionale, che in definitiva identifica il tanto atteso riscatto con la pubblica proclamazione dell'assioma per cui «l'opinione è oggi la vera padrona del mondo: quando in una nazione tutti riconoscon giusta una cosa e la vogliono, la cosa è fatta; e in Italia il lavoro più importante per la nostra rigenerazione si può far con le mani in tasca» (D'Azeglio, *Degli ultimi casi*, p.84). L'"essenza" dei governi liberi non sta nell'una o nell'altra forma di governo, ma semplicemente nella «pubblicità; e dovunque sia questa essere a' nostri dì libertà sufficiente» (Balbo, *Delle speranze*, p. 219).

Di qui, il miraggio di un Risorgimento che avrebbe dovuto concludersi in un irenico tripudio di federalismi e di autonomie municipali, sotto lo sguardo di principi ansiosi soltanto di prestar ascolto ad un'eletta aristocrazia di "scrittori ideali"(leggi: scrittori non di fatti, ma d'idee), a loro volta capi riconosciuti della totalità dei loro concittadini. In vista della rinascita nazionale – rimarcava Gioberti nei *Prolegomeni del Primato* – «le consulte e le ringhiere fanno meno a proposito degli scrittori accurati e profondi, che sogliono prevenire gli eventi, e penetrar collo sguardo assai più innanzi che gli altri uomini» (Gioberti, p. 260). Nel momento in cui anche l'Italia giungeva così, alla fine, a vedersi come una grande platea di lettori intellettualmente autonomi, si riproponeva daccapo il vecchio mito settecentesco di una opinione tanto forte ed univoca da imporre a

tutti la propria naturale supremazia senza bisogno di alcun riconoscimento costituzionale. La nazione avrebbe potuto continuare a vivere il proprio quotidiano nei mille luoghi della sua identità storica, lasciando che la sua volontà comune si decantasse nelle redazioni dei giornali, nelle pagine dei grandi pubblicisti o – al massimo – in qualche ufficio di alta consulenza politica istituito a latere del trono. La moderna sovranità del pubblico si sarebbe così sovrapposta senza traumi alla ragnatela delle vecchie identità, senza mettere in questione la natura intrinsecamente plurale dell'ordine.

Il '48 s'incaricò di sfatare questa facile illusione. Esso rivelò immediatamente come dietro alla metafora del "regno dell'opinione" si nascondesse in realtà un bosco di opinioni confliggenti che la politica moderna doveva sforzarsi di ricondurre ad unità tramite l'unico strumento a ciò disponibile – quello costituzionale-rappresentativo –.

> L'opinione pubblica avendo per unico reggitore il giornalismo non camminerà a lungo per la retta via, sarà tratta spesso in errore, traviata da illusioni, spinta a pericolose esagerazioni [...] – notava Cavour in un celebre articolo delle prime settimane dell'anno – Le grandi questioni politiche e sociali, per essere chiaramente concepite, rettamente intese dallo spirito pubblico, vogliono essere argomento di discussioni delle grandi istituzioni delle Stato, fatte poi di pubblica ragione.
> [da «Risorgimento», 15 gennaio 1848, in Cavour, *Gli scritti*, I, p. 4]

A loro volta, tali istituzioni, per raggiungere il loro scopo, non potevano esser messe insieme partendo da municipi e corpi provinciali, alla maniera di quelle vecchie rappresentanze cetual-proprietarie che costituivano ancora il modello pressoché esclusivo della pubblicistica prequarantottesca. Ciò avrebbe riprodotto al centro il caleidoscopio dei particolarismi periferici, senza permettere di distillare alcuna opinione veramente generale. La nuova nazione, in realtà, non poteva che esprimersi mediante un suffragio individuale e diretto (ancorché così limitato da sagomare un pubblico non molto più ampio delle antiche aristocrazie cetuali); cioè mediante l'unico metodo che permette ai popoli di «esercitare tutti i diritti politici senza essere costretti a ricorrere al pericoloso espediente di dividersi in una moltitudine di piccole associazioni» (da «Risorgimento», 12 febbraio 1848, in Cavour, *Gli scritti*, I, p. 43). Per converso, tutti gli enti territoriali non avrebbero più dovuto «costituire corpi politici indipendenti», bensì pure e semplici articolazioni amministrative di un unico organismo istituzionale (*ibidem*). Improvvisamente, nel giro di pochi, brevissimi mesi, quella libertà dei moderni che la cultura politica italiana aveva per tanto tempo o frainteso o consapevolmente espunto dal proprio orizzonte, si profilò così come la sola formula capace di ospitare la nuova nazione autocosciente generata dalla formazione della sfera pubblica.

Negli anni seguenti quella formula avrebbe dimostrato un'efficacia sbalorditiva, comunicando ai contemporanei la sensazione che tutto lo sviluppo politico italiano si muovesse ormai lungo un piano fortemente inclinato; sensazione che ha poi contagiato profondamente la stessa storiografia istituzionale, inducendola a leggere anzi tutta l'esperienza risorgimentale, fin dai suoi esordi, alla luce di un esito in qualche modo già iscritto nelle sue premesse. La nostra veloce carrellata, in realtà, basta a dimostrare quanto faticosa sia stata, in Italia, la marcia d'avvicinamento alla nazione moderna e quanto legittimo sia lo sforzo di affrancare questo nostro passato dall'ipoteca di ogni destino manifesto. È anche vero però che, se il pro-

cesso di costruzione nazionale riflette almeno in parte quello della crescita del pubblico, la scelta cavouriana di istituzionalizzare l'opinione pubblica e di conferirle il posto d'onore nell'ambito dello spazio costituzionale appare la più aderente alla logica interna di quel processo stesso. E ciò può aiutare forse a comprendere meglio il successo di una politica che pure, osservata da altre sponde, non cessa di lasciarci interdetti.

Bibliografia

Alfieri (V.), *Il Misogallo. Prose e rime* (1793), Londra, 1800;

– *Scritti politici e morali*, a cura di P. Cazzani, vol. I, Asti, Casa d'Alfieri, 1951;

Anderson (B.), *Comunità immaginate. Origini e diffusione dei nazionalismi* (1983), trad. it., Roma, Manifestolibri, 1996;

Baker (K.M.), *Politique et opinion publique sous l'ancien régime*, in «Annales E.S.C.», XLII (1987), pp. 41 ss.;

Balbo (C.), *Delle Speranze d'Italia* (1844), Capolago, Tipografia Elvetica, 1845[3];

Banti (A.M), *La nazione del Risorgimento. Parentela, santità, onore alle origini dell'Italia unita*, Torino, Einaudi, 2000;

– *Ricchezza e potere. Le dinamiche patrimoniali nella società lucchese del XIX secolo*, in «Quaderni storici», XIX, 1984, pp. 417 ss.;

Baretti (G)., *Gl'Italiani, o sia relazione degli usi e costumi d'Italia* (1768-69), Milano, Pirrotta, 1818;

Berengo (M.), *Intellettuali e organizzazione della cultura nell'età della Restaurazione*, in *La Restaurazione in Italia. Strutture e ideologie*, Roma, Istituto per la storia del Risorgimento italiano, 1976, pp. 297 ss.;

Bollati (G.), *L'italiano*, in *Storia d'Italia*, vol.I, *I caratteri originali*, Torino, Einaudi, 1973, p. 960;

Botta (C.), *Proposizione ai Lombardi d'una maniera di governo libero*, in Saitta (A.), *Alle origini* cit.;

Brunetti (F.), *Introduzione* a D'Alembert, *Saggio* cit.;

Capra (C.), *Giovanni Ristori da illuminista a funzionario*, Firenze, La Nuova Italia, 1968;

– *I "progressi della ragione". Vita di Pietro Verri*, Bologna, Il Mulino, 2002;

– *La carriera di un uomo incomodo*, in «Nuova rivista storica», LII (1968), pp. 147 ss.;

Cavour (C.B. conte di), *Gli scritti del Conte di Cavour*, a cura di D. Zanichelli, Bologna, Zanichelli, 1912;

Censer (J.R.) (ed. by), *The French Revolution and the intellectual history*, Chicago, Dorsey, 1989;

Chartier (R.), *Les origines culturelles de la Révolution française*, Paris, Editions du Seuil, 1990;

Compagnoni (G.), *Elementi di diritto costituzionale democratico* (1797), Firenze, Centro Editoriale Toscano, 1988;

– *Saggio di vocabolario democratico*, in De Felice, *Giornali giacobini* cit.;

Condorcet (J.-A.-N. De Caritat), *Réflexions sur le commerce des blés*, Londres, 1776;

Criscuolo (V.), *Il giacobino Pietro Custodi*, Roma, Istituto storico italiano per la storia moderna e contemporanea, 1987;

Cuoco (V.), *Saggio storico sulla rivoluzione di Napoli* (1802), a cura di A. De Francesco, Manduria, Lacaita, 1998;

– *Scritti vari*, a cura di N. Cortese, F. Nicolini, Bari, Laterza, 1924;

– *Platone in Italia*, a cura di F. Nicolini, 2 voll., Bari, Laterza, 1924;

D'Alembert (J.-B. Le Rond), *Saggio sui rapporti tra intellettuali e potenti* (1753), a cura di F. Brunetti, Torino, Einaudi, 1977;

D'Azeglio (M.), *Degli ultimi casi di Romagna*, Italia, 1846;

– *Proposta d'un programma per l'opinione nazionale italiana*, Firenze, Le Monnier, 1847;

Da Como (U.) (a cura di), *I Comizi nazionali di Lione per la costituzione della Repubblica italiana*, Bologna, Zanichelli, 1934;

Debenedetti (G.), *Vocazione di Vittorio Alfieri*, Roma, Editori Riuniti, 1977;

De Felice (R.) (a cura di), *Giornali giacobini*, Milano, Feltrinelli, 1962;

De Francesco (A.), *L'ombra di Buonarroti. Giacobinismo e Rivoluzione francese nella storiografia italiana del dopoguerra*, in «Storica», 15 (1999), pp. 7 ss.;

– *Vincenzo Cuoco. Una vita politica*, Bari, Laterza, 1997;

– *Il 'Saggio storico' e la cultura politica italiana fra Otto e Novecento*, introduzione a Cuoco, *Saggio* cit.;

Di Ciommo (E.), *L'identità italiana. Linguaggi e cultura di una nazione*, in «Contemporanea», III (2000), pp. 417 ss.;

Duclos (C.-P.), *Considérations sur les moeurs* (1767), in *Œuvres*, Paris, Belin, 1821, t.I, p.112 ;

Farge (A.), *Dire et mal dire. L'opinion publique au XVIIIème siècle*, Paris, Seuil, 1992;

Formica (M.), *Il concetto di popolo nel giacobinismo italiano*, in «Studi storici», XXVIII (1987), pp. 699 ss.;

Foscolo (U.), *Lettera apologetica*, a cura di G. Nicoletti, Torino, Einaudi, 1978;

– *Opere. Edizione nazionale*, Firenze, Le Monnier, 1933-1976;

Gioberti (V.), *Prolegomeni del Primato morale e civile degli Italiani* (1845) a cura di E. Castelli, in *Edizione nazionale delle opere*, Milano, Bocca, 1938;

Gioia (M.), *Riflessioni sulla Rivoluzione. Scritti politici, 1798*, a cura di P. Themelly, Roma, Archivio Guido Izzi, 1997;

– *Dissertazione sul problema dell'Amministrazione generle della Lombardia: quale dei governi liberi meglio convenga alla felicità d'Italia* (1796), in Saitta (A.), *Alle origini* cit.;

– *Saggio sui pregiudizi popolari* (1798), in De Felice (R.), *Giornali* cit.;
Gueniffey (P.), *Le nombre et la raison. La Révolution française et les eléctions*, Paris, Editions des Ecoles des Hautes Etudes, 1993;
Gunn (J.A.W.), *Queen of the world: opinion in the public life of France from the Renaissance to the Revolution*, Oxford, Oxford University Press, 1995;
Habermas (J.), *Storia e critica dell'opinione pubblica* (1962), trad. it, Bari, Laterza, 1995;
Halévi (R.), *La révolution constituante: les ambiguïtés pilitiques*, in Lucas (C.) (ed.), *The French Revolution* cit.;
Il Caffè (v. Romagnoli)
Jaume (L.), *Le discours jacobin et la democratie*, Paris, Fayard, 1989;
La Salvia (S.), *Il moderatismo in Italia*, in *Istituzioni e ideologie in Italia e in Germania tra le due rivoluzioni*, a cura di R. Lill, Bologna, Il Mulino, 1987, pp. 169 ss.;
Landi (S.), *Il governo delle opinioni. Censura e formazione del consenso nella Toscana del Settecento*, Bologna, Il Mulino, 2000;
Leopardi (G.), *Discorso sopra lo stato presente dei costumi degli Italiani* (1824), introduzione di A. M. Rigoni, Milano, Rizzoli, 1998;
Lucas (C.) (ed. by), *The French Revolution and the Creation of Modern Political Culture*, Oxford, Pergamon Press, 1988;
Malesherbes (C.-G.Lamoignon de), *Discours prononcé dans l'Académie française le jeudi XVI février 1775*, Paris, Demonville, 1775;
Mannoni (S.), *La dottrina costituzionale di Sieyès*, in «Quaderni fiorentini», XXIX (2000), pp. 25 ss.;
Mannori (L.), *L'itinerario di un moderato. Libertà e pubblica opinione nel pensiero romagnosiano del decennio rivoluzionario*, in C. Capra (a cura di), *Giacobini e pubblica opinione nel Ducato di Piacenza*, Piacenza, Tip.Le.Co, 1998, pp. 175 ss.;
Mauri (P.), *Il Piemonte*, in *Letteratura italiana. Storia e geografia*, vol. II, t. II, *L'età moderna*, Torino, Einaudi, 1988, pp. 823 ss.;
Mazzini (G.), *Epistolario*, Firenze, Sansoni, 1902-1904, voll.II.;
Melzi (F.), *I carteggi di Francesco Melzi Duca di Lodi, La Vicepresidenza della Repubblica Italiana,* a cura di C. Zaghi, Museo del Risorgimento e raccolte storiche del Comune di Milano, 1958-1964;
– *Memorie-documenti e lettere inedite a Napoleone I e a Beauharnais*, a cura di G. Melzi, Milano, Brigola, 1865;
Meriggi (M.), *Società, istituzioni e ceti dirigenti*, in *Storia d'Italia*, a cura di G. Sabatucci, V. Vidotto, vol.I, *Le premesse dell'unità*, Bari, Laterza, 1994, pp.119 ss.;
Minerbi (M.), *Introduzione* a Sismondi 1965;
Morandi (C.), *Pietro Verri e la Rivoluzione francese*, in «Archivio storico lombardo», LV (1928);
Ozouf (M.), *L'opinion publique*, in K.M. Baker (ed. by), *The political culture of the old regime*, Oxford, Pergamon Press, 1987, pp. 419 ss.;
Riall (L.), *Il Risorgimento. Storia e interpretazioni*, (1994), trad. it. Roma, Donzelli, 1997;
Romagnoli (S.) (a cura di), *Il Caffè*, Milano, Feltrinelli, 1960;
Romagnosi (G.D.), *Ricerche sulla validità dei giudicj del pubblico a discernere il vero dal falso*, in *Opere*, Firenze, Piatti, 1837, tt. XVII-XVIII;
Rosanvallon (P.), *Fisiocratici*, in F. Furet-M. Ozouf, *Dizionario critico della Rivoluzione francese*, trad.it. Milano, Bompiani, 1988, pp. 651-652;
– *Le moment Guizot*, Paris, Gallimard, 1985;
– *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris, Gallimard, 1992;
Saitta (A.) (a cura di), *Alle origini del Risorgimento. I testi di un 'celebre' concorso (1796)*, Roma, Istituto storico italiano per l'età moderna e contemporanea, 1964;
Sieyès (E.), *Che cos'è il Terzo stato ?* (1789), trad. it. Roma, Editori Riuniti, 1992;
– *Opere e testimonianze politiche*, a cura di G. Troisi Spagnoli, Milano, Giuffré, 1993;
Sismondi (J.-C.-L.), *Recherches sur les constitutions des peuples libres*, a cura di M. Minerbi, Gènève, Droz, 1965;
Sofia (F.,) *Sul pensiero politico-costituzionale del giovane Sismondi*, in «Rassegna storica del Risorgimento», LXVIII (1981), pp. 131 ss.;
Spadoni (D.), *Milano e la congiura militare nel 1814 per l'indipendenza italiana*, Modena, Società tipografica torinese, 1937;
Tortarolo (E.), *'Opinion publique' tra antico regime e rivoluzione francese. Contributo a un vocabolario storico della politica settecentesca*, in «Rivista storica italiana», CII (1990), pp. 13-14;
Venturi (F.) (a cura di), *Riformatori lombardi, piemontesi e toscani*, Milano-Napoli, Ricciardi, 1958;
– (a cura di), *Illuministi italiani. Riformatori napoletani*, Milano-Napoli, Ricciardi, 1962;
Verri (P.), *Meditazioni sulla felicità* (1763), Milano, Galeazzi, 1766;
– *Memorie*, a cura di G. Panizza, Milano, Valdonega, 1997;
– *Scritti vari*, a cura di G. Carcano, Firenze, Le Monnier, 1854;
Waquet (F.), *Qu'est-ce que la République des lettres? Essai de semantique historique*, in « Bibliothèque de l'Ecole des Chartes », CXLVII (1989), pp. 473 ss.

[1] La bibliografia sul tema è amplissima. Per un primo orientamento, *L'opinion publique*; Censer, *The French Revolution*; Waquet, *Qu'est-ce que*; Chartier *Les origines*, cap.II; Farge, *Dire*; Gunn, *Queen*.

[2] L'immagine, proposta nel *Parere sull'Agide*, definisce la repubblica romana delle origini, ma evoca indirettamente anche l'immagine della eroica comunità letteraria di cui Alfieri si sentiva intensamente partecipe (Debenedetti, *Vocazione*, p.149 ss.)

[3] Sismondi, *Recherches*, p.131. Il testo a cui ci riferiamo (*Recherches sur les constitutions des peuples libres*), destinato a rimanere inedito fino a noi, è stato commentato da Minerbi e Sofia.

[4] Il cui titolo per esteso è *Ricerche sulla validità dei giudicj del pubblico a discernere il vero dal falso*; su di essa, Mannori, *L'itinerario*.

[5] Il rapporto tra i due "giacobinismi" attende ancora di essere adeguatamente ripensato – dopo le tante pagine ad esso dedicate a partire dagli anni '50 – alla luce della ridefinizione della categoria proposta dalla storiografia francese (il rinvio d'obbligo è, naturalmente, a Jaume). Per un ripensamento complessivo, invece, della storiografia sul giacobinismo italiano, rinviamo a De Francesco, *L'ombra di Buonarroti*.

[6] Così nel messaggio della Consulta di Stato al Corpo Legislativo della neo-nata Repubblica Italiana in occasione della prima convocazione di quest'ultimo, il 24 giugno 1802 (Melzi, *I Carteggi*, II, pp.13-14).

[7] In un appunto dei primi anni '90 che anticipa i noti atteggiamenti della maturità (Melzi, *Memorie*, I, p. 130).

[8] Così nel 1803 Pietro Custodi, uno di quegli ex-giacobini che pure non rinnegarono mai la loro fede originaria, nell'introdurre la sua celebre collana di classici dell'economia (cit. in Criscuolo, *Il giacobino*, p. 344).

[9] Così il Foscolo della *Lettera apologetica*, pp. 22-23. Lo scritto, composto negli anni '20, riecheggia qui tuttavia il contenuto della celebre orazione pavese *Dell'origine e dell'ufficio della Letteratura* del 1809).

[10] Lettera di Melzi a Talleyrand del 16 maggio 1801, in Da Como, *I Comizi*, I, p.152 e p.157.

[11] Ancora Melzi, stavolta in una memoria riservata dell'aprile 1803 diretta a Marescalchi (Melzi, *I carteggi*, vol. IV, p.305; sul documento ha attratto l'attenzione Capra, *La carriera*, p.156).

[12] Così il governatore austriaco di Milano Bellegarde nel 1816 (Spadoni, *Milano*, I, p. 260).

[13] L'espressione è di un Mazzini adolescente in una lettera a Benza del 1826 (Mazzini, *Epistolario*, I, p. 5).

[14] U. Foscolo, *La letteratura periodica italiana*, in Foscolo, *Opere*, XI, II, p. 368.

Per una teoria costituzionale dell'opinione pubblica. Il dibattito italiano (XIX secolo)*

LUIGI LACCHÈ

Come l'araba fenice

«Addotta talvolta come testimonio di fatto, talvolta come giudice, talaltra ancora come maestra di verità, la pubblica opinione è una autorità, di cui nessuno può facilmente definire la vera competenza.... Tutti la invocano, ma ben pochi conoscono i segni e i caratteri per cui sicuramente riconoscerla...» (C. F. Gabba 1881, p. 25). Così l'"enciclopedico" Gabba, filosofo del diritto, civilista e "sociologo" (v. P. Beneduce 1998, p. 821; S. Cingari 2001, pp. 63-64) evidenzia – parlando dalla cattedra fiorentina del «Cesare Alfieri» – il carattere sfuggente di una "nuova" parola, di un concetto e di una categoria-contenitore che a partire dagli anni '70 del XIX secolo ha iniziato ad attirare l'attenzione di una composita schiera di studiosi italiani. Sulla stessa linea il costituzionalista Ignazio Brunelli – agli inizi del Novecento – afferma essere «non nuovo» il tema (1906, p. 8), offrendo un elenco di chi l'ha già fatto oggetto di studî. «Ciò non ostante noi non sappiamo dire che cosa sia realmente questa decantata pubblica opinione. Anzi ci è persino lecito chiederci se realmente essa esiste, o non sia piuttosto un nome vano al quale non corrisponda qualche cosa di concreto» (*ibidem*, p. 10).

Scipio Sighele, invece, trae dalla sostanziale indefinibilità del soggetto un motivo per spiegare lo scarso numero di analisi disponibili (1899, p. 88). Nel 1895 Antonio Teso afferma che forse di nessun concetto si parla tanto quanto dell'opinione pubblica, divenuta ormai una vera parola "magica", al pari di popolo, libertà, democrazia. Tuttavia se ne parla senza sapere bene cosa essa sia e ciò «dipende [...] dalla indeterminatezza di significato delle parole del linguaggio politico, da cui proviene la varietà di sensi che ad esse si sogliono attribuire, ciò che non può a meno d'esser causa di grande confusione» (1895, p. 6).

Questo dibattito italiano di fine secolo, sulle piste del moderno concetto di opinio-

* Questo saggio anticipa, in forma embrionale, alcuni dei temi che saranno oggetto di un lavoro monografico di prossima pubblicazione.

ne pubblica, non ha ricevuto finora una particolare attenzione. Pur non rivestendo un carattere di marcata originalità – anche se Franz von Holtzendorff (1880), per esempio, polemizza e dialoga a distanza con Saverio Scolari (1871) –, nondimeno individua una soglia concettuale assai stimolante per cogliere la complessa fenomenologia della pubblicità politico-rappresentativa in una fase di grande significato, tra l'ottimismo della raggiunta istituzionalizzazione e i timori precoci per l'emergente dimensione della "crisi". In tal senso, tale studio può offrire utili indicazioni di natura anche metodologica in relazione agli oggetti e agli strumenti propri della storia costituzionale (v. L. Lacchè 2003) e in particolare al nodo essenziale che, attraverso mille sfaccettature, consiste nel rapporto tra la dimensione fluida del «linguaggio politico» e il difficile ma robusto cammino della formalizzazione giuridica.

Gli autori italiani fanno iniziare il loro "naturale" percorso ricostruttivo – quasi sempre in maniera tralatizia – da scrittori come Romagnosi o Sismondi. Senza dover riandare alle fonti inglesi e francesi del XVII e XVIII secolo, se non per richiami indiretti e perlopiù stereotipati, recuperano più il tema settecentesco del "tribunale dell'opinione pubblica" che quello antico/moderno dell'opinione "regina del mondo" (v. W. Gunn 1995).

Attraverso Romagnosi si arriva più o meno consapevolmente a Filangieri e soprattutto alla fonte originaria, a Jacques Necker (v. L. Jaume 2003) e alla sua celebre rappresentazione di quel tribunale, considerato anzitutto come figura retorica (v. K.M. Baker 1993; S. Maza 1987), nel quale siede trionfante l'opinione pubblica «invisibile ed inesorabile potenza, che senza tesori, senza guardie e senza armate si fa ubbidire dai magistrati, dalle città, dalle nazioni, e giunge a comandare persino nelle reggie» (G.D. Romagnosi 1849, p. 106). Non è casuale il riferimento ai due autori citati: entrambi, pur paradigmatici di due ben diversi approcci al problema della monarchia costituzionale (rappresentativa), descrivono la fase di transizione dalla "retorica" dell'opinione pubblica come istanza di giudizio propria dell'intelligenza umana alla sua istituzionalizzazione come "potere predominante" (di cui però diffidare in termini di validità) (Romagnosi; v. Mannori 2003), ma anche come fattore civile, da far maturare e illuminare, e da mettere in equilibrio con la «saviezza nazionale», perché l'«…opinione instabile, passeggera e capricciosa, è un tiranno onde convien diffidare non meno che d'ogni altro tiranno» (S. Sismondi 1839, p. 161).

Nella duplice analisi si intravedono il dover essere dell'opinione pubblica, fluido senza il quale nessun governo costituzionale, il governo dei moderni, può ben vivere e prosperare, ma anche i fattori concretissimi di degenerazione e di intrinseca relatività che rischiano di tramutarla in una inesorabile macchina di conformismo se non di vero e proprio dispotismo della maggioranza. Nella seconda metà del secolo gli echi da John Stuart Mill e da Tocqueville (v. J. Habermas 2001, pp. 156 ss.; N. Matteucci 1980, p. 428) sono evidenti, ma saranno invece – lo si vedrà – autori come Bluntschli o Gneist ad esercitare la più duratura e vasta influenza.

L'opinione pubblica sembrerebbe così bipartita, tra un'immagine razionale, colta, borghese, proto-liberale, omogenea e astrattizzante delle "origini" e una già critica, segnata dalla rapida decadenza e dalla crisi incipiente dell'oggetto di analisi. C'è da chiedersi, tuttavia, quanto questa opi-

nione pubblica – analizzata in Italia tra la metà dell'800 e gli inizi del '900 da autori tanto diversi per competenze e spessore scientifico – coincida, in che misura, in quali termini, con quali trasformazioni, con la *public opinion* o l'*opinion publique* di ascendenza sei-settecentesca.

Come è stato giustamente osservato (G.Civile 2000) si rischia di passare da una sorta di "età dell'oro" (a sua volta ben lontana dal poter essere vista in termini di "unitarietà") a quella di una rapida discesa lungo il crinale della decadenza senza che si possa ritrovare nei discorsi e nelle pratiche un'accezione univoca di pubblico, o di sfera pubblica (il modello liberale di una sfera pubblica borghese), e tanto meno di *opinione pubblica* (v. A. Cottereau, P. Ladrière 1992; C. Calhoun 1996). «Nella nostra storia preunitaria mancano tracce significative di un fenomeno socialmente diffuso come in Inghilterra, politicamente dirompente come in Francia, o precocemente concentrato sul tema della nazione come in Germania» (G.Civile 2000, p. 469).

Non si corre solo il rischio di leggere la vicenda italiana come inevitabilmente tarda e "anomala", ma anche di fare dell'opinione pubblica un fenomeno privo di valenza analitica. Recentemente il difficile rapporto tra costituzione e nazione, nel tramonto dell'ordine plurale della "società di società" (a cavallo tra il '700 e i primi decenni dell'800), è stato acutamente osservato attraverso la lente offerta dalla nozione di pubblico (formato prevalentemente da lettori liberi e raziocinanti) e di opinione pubblica, mostrando le peculiarità, le *impasses* e certi paradossi della vicenda "italiana" (L. Mannori 2003). Il *Nachmärz* nostrano impone una decisiva accelerazione – in termini di linguaggi e di pratiche – ma non può che muovere dall'enorme problema di ricondurre il pluralismo delle "società" e delle opinioni entro un nuovo ordine, da legare in maniera indissolubile ad un nuovo spazio pubblico costituzionale-rappresentativo, con al centro il ruolo cruciale, ma tutto da definire, di un'opinione pubblica nazionale.

A ben vedere il caso italiano, a partire dalla metà dell'Ottocento – quando cominciano ad essere riconoscibili elementi importanti di trasformazione (P. Pombeni 1994, pp. 82 ss.) – senza poter essere caratterizzato da un fattore genetico "forte", realizza un intreccio del tutto peculiare. La sua "opinione pubblica" è al contempo problema di qualche consistenza sociologica, di sicura valenza politico-costituzionale e di indubbio rapporto con il processo di *Nation building*. Nella formazione di una "sfera pubblica nazionale" convivono quindi elementi genetici e fattori di transizione e di cambiamento.

Nel momento stesso in cui un'opinione pubblica "deve" prendere forma – come autentica questione nazionale – identità sociali e politiche, nuove rispetto al "modello classico", si affacciano sulla scena, con specifiche dimensioni pratiche e proprie reti di partecipazione e di controllo. Nella storia italiana, si potrebbe dire per semplificare, non c'è tempo per la piena esplicazione del modello classico (individuato da Habermas), sia come mera trasposizione da un secolo all'altro, senza riconoscere cesure e mutamenti, sia come possibilità di universalizzazione del modello.

In Italia convivono e si sovrappongono quelle che in teoria potrebbero essere individuate come singole "fasi": la fase "ottimistica" dell'opinione pubblica intesa come istanza "esterna" e superiore di giudizio-controllo; quella "interna" della rilevanza "costituzionale" nell'ambito del siste-

Redazione giornalistica, primi del Novecento

ma di governo rappresentativo (il cd. governo di opinione) (J.-Ph. Heurtin 1999); l'ultima, infine, che più rivela i fattori di tensione e di potenziale conflitto. Nei decenni indagati queste diverse caratterizzazioni formano un solo universo concettuale e coloro che ne fanno oggetto di studio ricorrono spesso, non a caso, a differenti registri interpretativi, si tratti dell'osservazione sociologica, dell'analisi politico-costituzionale, dell'applicazione della teoria giuridica dello Stato liberale, ecc.

È nel corso del XIX secolo che il discorso acquista una vera dimensione europea, allorché il governo rappresentativo viene visto *naturaliter* come governo di opinione e la libertà di stampa come strumento di pubblicità, di trasparenza, di comunicazione e di controllo. «C'est dans l'art de conduire l'opinion, ou d'y céder à propos, que consiste la science de gouverner dans les temps modernes», aveva osservato Madame de Staël seguendo le orme paterne (1818, Chap. XIII, p. 174). Non bisogna però confondere l'idealizzazione politica del modello classico dell'opinione pubblica con la storia stessa dei modi, dei processi e dei circuiti di formazione e sviluppo della sfera pubblica in momenti e contesti diversi. Certamente lo sviluppo ottocentesco di sistemi politici a tendenza parlamentare contribuisce a ridefinire la soglia concettuale tra pubblico e privato generalizzando le forme di articolazione del rapporto tra lo Stato e la società civile. Il luogo del dibattito istituzionalizzato però si deve via via confrontare con nuovi soggetti, attori, parole d'ordine, discorsi politici, pratiche sociali che rivelano una nozione più ricca di opinione pubblica.

Tentativi tipologici

L'assunto della indeterminatezza e dell'indefinibilità dell'opinione pubblica non solo non dissuade dal proporre definizioni ma per certi versi finisce coll'alimentare una vera e propria "sfida" lessicologica. I vari autori si provano a coglierne i contorni essenziali, non dopo aver discusso e ricusato le opinioni altrui. Se non è facile individuare tipologie e modelli, sembra tuttavia utile cercare di raggruppare le varie tesi ricostruttive sotto alcune "categorie" principali, senza ovviamente escludere che in molti casi sarebbe possibile operare ulteriori accostamenti se non riscontrare vere e proprie sovrapposizioni.

Opinione illuminata/opinione mediocre. Il vero e il fallibile.

Sotto questa dizione possiamo far rientrare, in realtà, vari atteggiamenti. Più che le sole radici illuministiche del XVIII secolo, si

scorgono qui i caratteri dell'approccio liberal-aristocratico (per es. A. S. Kahan 2001). Il "discorso della capacità" – uno dei cardini della cultura liberale ottocentesca su scala europea – è il principale metro di valutazione. Il pericolo del numero e il modo conseguente di articolare e praticare la politica rappresentano gli spettri di un'opinione pubblica come potere delle masse. John Stuart Mill, lettore di Tocqueville e di Wilhelm von Humboldt, parla di "governo mediocre", di spirito di conformismo e di uniformità, di un'Europa nata dalla diversità di carattere e di cultura, che ora però rischia di «diventare un'altra Cina» (1890, p. 67).

Questa opinione pubblica già governa le società e si avvia a predominare nell'augusto recinto degli Stati. La fede nel progresso e nella ragione sembra cedere all'immagine ossessiva della società polverizzata, atomistica, senza più legami e doveri di obbedienza. Il problema della maggioranza rappresenta solo una faccia della medaglia: nell'altra c'è quello speculare delle minoranze. «Non vi sono più poteri abbastanza autonomi ed indipendenti, che avendo il coraggio d'opporsi alla forza numerica delle maggioranze, possano prendere sotto il loro patrocinio e la loro salvaguardia le opinioni e le tendenze che sono in minoranza». «…il contrappeso e correttivo necessario di questa tendenza dovrebbe essere l'individualità sempre più spiegata e decisa dei grandi pensatori» (*ibidem*, pp. 61-62, 68-69).

I pericoli del governo di maggioranza sono presenti nella pubblicistica italiana (v. anche L. Fracassetti 1893, p. 6), basti pensare ancora una volta alla recezione dell'ultimo Sismondi (l'opinione pubblica esprime «più i sensi e le opinioni dell'aristocrazia intellettuale, che quella della democrazia», 1839, p. 110) o ai timori manifestati da un Luigi Palma: a chi chiedere protezione per le minoranze? «Alla stampa? È dominata dalla maggioranza. All'opinione pubblica? È formata dalla maggioranza» (1885, p. 36). L'opinione pubblica è nondimeno fondamentale per l'esistenza del governo rappresentativo. Ma – come aveva osservato il Bon-Compagni, in uno dei più importanti incunaboli del costituzionalismo liberale italiano, – un conto era l'opinione "volgare" (le passioni non temperate dalla ragione e dalla riflessione sono volgari), apparente, licenziosa, un conto quella "vera", imparziale, libera, illuminata, perseverante (1848, pp. 68 ss.). Se l'opinione pubblica e i partiti, in quanto fenomeni sociali, sono il risultato della cooperazione intellettuale di molte persone, «hanno però e devono necessariamente avere il loro primo germe e il primo impulso in pochi individui, e talvolta persino in uno solo». Anche nel campo politico l'opinione pubblica ha bisogno del concorso dei molti e dell'iniziativa dei pochi (C.F. Gabba 1881, pp. 89-90).

In tal senso, ritorna il problema del "governo delle opinioni". L'uomo di Stato è spesso invocato come il migliore interprete dell'opinione pubblica. La posizione influente di Gneist rafforza questa idea, sulla scia di Hegel che lascia al politico il compito di riconoscere l'opinione, altrimenti non determinabile dallo scienziato che dovrà limitarsi ad additarne genesi, sviluppo, valore ed organi (v. la critica di L. Minguzzi 1893, p. 30 e le osservazioni di I. Brunelli 1906, p. 23). Se gli scrittori inglesi sono visti per lo più come fautori dell'opinione pubblica, «Tra i tedeschi, invece, e specialmente tra i seguaci della teoria del così detto "governo giuridico", annoveria-

mo i più focosi avversarii» (I. Brunelli 1906, p. 34). Von Gneist in particolare mostra di temere una società che difetta di "senso giuridico" (v. K. Luig 1992, pp. 23-24). Se le spinte egoistiche che guidano l'individuo nella sfera privata venissero lasciate a se stesse ne nascerebbe un tale caos «che niuno potrebbe supporre che un re od un ministro possa lasciare il Governo *alla somma di codeste idee*, ossia *all'opinione pubblica*» (R. von Gneist 1891, p. 1277; v. le osservazioni di I. Artom 1891, p. 1135).

Se la società deve quindi organizzarsi e disciplinarsi mediante organi universalmente riconosciuti dalla cultura liberale come "fattori" dell'opinione pubblica (stampa, associazioni, elezioni, partiti politici), nondimeno lo spettro della parzialità e del conflitto appare essere un ostacolo alla piena affermazione del *Rechtsstaat*. Lo "Stato giuridico", specialmente nella sua veste di Stato fondato sull'amministrazione, rappresenta il più grande tentativo compiuto dai giuristi europei (con importanti articolazioni italiane) per costruire un modello di governo della società prevalentemente anti-democratico (nel senso ottocentesco del termine), riducendo al massimo attriti e tensioni e salvaguardando una determinata idea di ordine politico-giuridico (per tutti v. F. Tessitore 1988; M. Fioravanti 1979 e 2001). Giorgio Arcoleo individua la debolezza dell'opinione pubblica nella sua stessa natura: essa obbedisce all'impulso, «manca di limiti, di responsabilità, di leggi…» (1907, pp. 121-122).

Il tema antichissimo della fallibilità dell'opinione – che i filosofi contrappongono a ragione – attraversa per intero questo indirizzo e dalle pagine di Gneist e Bluntschli, pur con profonde differenze, s'afferma in Italia con echi e segni evidenti. Se tuttavia l'opinione non è in sé infallibile, se oscilla, se il suo giudizio è spesso formato senza che ci sia una vera conoscenza delle cose, se può essere turbata da passioni e condotta ad arte all'errore, resta pur sempre un'importante forza morale con la quale fare i conti.

Bluntschli la considera «La più grande forza extraufficiale, la di cui influenza fin da un secolo nel mondo civilizzato è sicuramente aumentato… Anche i suoi dispregiatori non possono negare la sua potenza, e qualunque uomo di Stato moderno è nella necessità di dover calcolare questa "nuova grande forza"» (1879, p. 154). «Perciò l'uomo di Stato non deve dispregiare la pubblica opinione, quantunque non sempre l'approvi. Egli deve averle riguardo non per la sua verità ma per la sua forza. Egli deve adoperarsi d'illuminare la pubblica opinione quando gli è contraria per pregiudizî, e correggerla quando è erronea» (*ibidem*, p. 156).

Proprio gli uomini politici, gli statisti, sono considerati "coefficienti" dell'opinione pubblica, come dimostrerebbero gli esempi relativi al barone von Stein in Germania, a O'Connor in Irlanda, a Cavour in Italia (A. Teso 1895, p. 21). Anche quando la criticano, i grandi ministri gli rendono omaggio, come nel caso di un Peel e soprattutto di un Bismarck. Cavour ne sarebbe invece il perfetto interprete, capace di preparare il terreno, di guidare l'opinione. «Lo stato costituzionale deve essere necessariamente in armonia colla pubblica opinione, senza alcuna cieca subordinazione, senza alcuna illimitata soggezione. Camillo di Cavour la tenne costantemente come la sua bussola, e la seguiva quando la stimava giusta od era necessario seguirla» (A. Brunialti 1896, p. 330).

Cesare Balbo definisce i grandi uomini di Stato «macchinisti del sistema rappresentativo, i quali l'abbiano governato sapientemente a pro della nazione mostrandosi giusti e perspicaci estimatori dell'opinione pubblica e forti guidatori di essa» (1857, p. 245). Il governo di gabinetto (allorché si realizza o pare realizzarsi), considerato dal punto di vista dell'opinione pubblica, appare così come il tentativo di mediare tra la spinta "democratica" della maggioranza e la conservazione dell'individuale, delle superiorità sociali, del principio di designazione-selezione nel determinare l'inevitabile prevalenza dei migliori e dei più capaci.

L'opinione e il ceto medio

Ma governare l'opinione significa per Bluntschli aver coscienza del fatto che essa non è né l'opinione dei detentori del potere né quella dei sapienti. «Essa è principalmente la opinione delle *classi medie*, le quali si permettono un giudizio indipendente e comunemente lo esprimono. Essa si forma nella società, nello scambievole commercio degli uomini…» (1879, p. 155). Questa posizione però non va esente da critiche. Lo stesso Bluntschli – secondo l'Holtzendorff – aveva sfumato la sua teoria in *Die Politik als Wissenschaft* (1876) rispetto alla voce pubblicata nel 1862 nel *Deutsches Staats-Wörterbüch* diretto dallo stesso giurista zurighese e da Brater (vol.VII, pp. 345-347).

La classe media non appare il crogiuolo «in cui si fondono i sentimenti troppo raffinati delle classi superiori con gli istinti materiali e rozzi dei ceti più umili, come il punto d'incontro che raccoglie i suoi elementi da ambedue le parti, come la risultante meccanica di un sistema di forze» (L. Minguzzi 1893, pp. 24-25). Inoltre, così facendo, Bluntschli non avrebbe fatto altro che spostare il centro di manifestazione dell'opinione pubblica, trasportandolo dal ceto dei dotti al ceto medio in quanto tale non rappresentativo dell'intera società (I. Tambaro 1904-1908, p. 851). Inoltre «mentre il giudizio dell'elemento dotto e intellettuale della società sarà generalmente obbiettivo e spassionato, altrettanto non potrà dirsi del giudizio del ceto medio che sarà animato dall'interesse proprio» (I. Brunelli 1906, p. 19).

Questa discussione – che rivela tra l'altro l'enorme difficoltà di dare una risposta adeguata al problema della legittimazione delle classi dirigenti – fa parte del tentativo italiano, tipicamente eclettico, di ritrovare in modelli stranieri, presunti o reali fattori di organizzazione organica e coesiva nel rapporto Stato/società. Si pensi per esempio all'insistenza – spesso con speculare intento polemico nei riguardi del "modello francese" (L. Lacché 1998) – con la quale si richiamano le forme di governo/controllo delle società locali in Inghilterra per opera della mitica *gentry*. O ancora al modello tedesco della scienza (*Deutsche Wissenschaft*) come "fattore costituzionale" e al *Bildungsbürgertum* come insieme di ceti chiamati a dirigere i processi di edificazione e di sviluppo nazionale (P. Schiera 1987; R. Gherardi 1993; A. Mazzacane-C. Vano 1994).

Basti ricordare l'influente concezione elaborata da Gaetano Mosca incentrata sull'immagine di una "classe media" colta, nuova "aristocrazia" capace di assumere attivamente la funzione egemonica di "classe politica" e di rappresentanza istituzionale. Se l'opinione pubblica deve fondarsi sul consenso più generale ed essere stabile, «deve

avere [anche] per suo natural fondamento la cultura, la capacità a giudicare di una data cosa. Abbiamo troppo dimenticato la cultura, la capacità, il sapere come fonte di diritto…» (G.A. Pugliese 1898, p. 10).

L'opinione e la tirannide borghese

La parzialità è anche l'argomento che spinge Pietro Ellero a parlare di un'opinione pubblica fittizia, strumento ulteriore della *tirannide borghese*. Essa è l'opera di un ceto «sopraffattore», «non è già ispirata dalla dottrina e dalla speranza de' savi, che sono da essa derisi; né sopra tutto manifesta il sentimento intimo e reale della nazione, che ne subisce il fascino senza parteciparvi» (1879, pp. 420-421). Attraverso il monopolio della stampa e in particolare del mezzo suo più efficace, il giornalismo politico, si attua la direzione del pensiero nazionale e risiedono qui «… gli autori dell'opinione pubblica; la cui genesi, se si volesse rintracciare, non è altro, che un bisbiglio de' crocchi borghesi». In tal senso, la conquista dell'opinione «è una condizione essenziale di vita delle dominazioni borghesi e delle monarchie costituzionali».

La folla, il pubblico e l'opinione

Per Scipio Sighele l'opinione pubblica si impone anche quando non è formata dal consenso più generale delle menti colte di un paese (R. Bonghi 1873, p. 444; G. A. Pugliese 1898); inoltre anche il pensiero dei savi può essere figlio di un'impressione improvvisa, erronea o rettificabile (e adduce come esempi l'influenza dell'opinione pubblica dopo la sconfitta di Adua e il mutato atteggiamento nell'*affaire* Dreyfus). Ciò che conta è studiare il modo in cui essa si forma «e da quali strane e oscure leggi psicologiche è governata» (S. Sighele 1899, p. 93). Nel 1898 Gabriel Tarde aveva pubblicato un saggio su *Le Public et la Foule* e in contemporanea (disputando però sul primato) Sighele (e l'agguerrita pattuglia di positivisti italiani) studiano in maniera analitica ogni forma di manifestazione collettiva.

Per vari aspetti, un autore come Sighele sancisce il definitivo passaggio dell'opinione dalle concezioni liberal-aristocratiche all'approdo "massificato". Nell'antichità esistevano folle ma non pubblici. Era stata la rivoluzione della stampa a far nascere un pubblico, ovvero individui legati, anche a distanza, da un'idea e da un sentimento comuni, cioè da una invisibile coesione mentale. Se per Sighele (1897) e per Gustave Le Bon (1895) la loro è un'epoca contrassegnata dalle folle, per Tarde si dovrebbe parlare di un'«era dei pubblici». Se la folla è un organismo semplice, barbaro, atavico, il pubblico è una collettività civile e moderna. Tuttavia secondo Sighele folla e pubblico in realtà convivono, potendo l'una elevarsi, l'altra degenerare. E ancora una volta la stampa e il giornalismo possono suggestionare, plasmare, guidare il pubblico verso obiettivi e "oggetti d'odio" (caso Dreyfus).

L'opinione pubblica e la coscienza popolare

Per superare l'*impasse* rappresentata dalla "parzialità" di ogni concettualizzazione dell'opinione pubblica, è nel riferimento alla coscienza popolare – e in buona misura al

paradigma savigniano – che si cerca di trovare una via di uscita. Se la legge deve essere l'espressione organica della società, quale sarà l'organo universale capace di interpretare la coscienza giuridica della nazione? Per Saverio Scolari non potrà che essere la tanto disputata opinione pubblica. Essa è infatti di tutti e di nessuno allo stesso tempo. «Né v'ha dubbio che concorrano a formarla tutti i membri della società; perché, qualunque sia la coltura e la operosità di un individuo, egli agisce sulla mente e sull'animo di chi lo avvicina o gli sta d'intorno…» (1871, pp. 702-703). L'opinione popolare è quindi adattissima all'ufficio legislativo. La legge non può essere fatta ad arbitrio dell'una o dell'altra parte della società. «Donde l'avvertimento… che siano aperte tutte le vie, tutti i modi consentiti e protette tutte le azioni, per le quali i cittadini possano contribuire alla formazione e allo svolgimento di questo poderoso organo dell'autorità politica» (*ibidem*, p. 705). Scolari individua tre fattori legislativi (opinione popolare, elezione, deputazione) come momenti di un processo unico. Negli Stati liberi il Parlamento non possiede la potestà legislativa ma esercita piuttosto una speciale funzione.

Come è noto, è Vittorio Emanuele Orlando lo scrittore che in Italia elabora in maniera compiuta la teoria dell'atto legislativo come atto "esterno". Il diritto non dipende da una mera manifestazione di volontà. Applicando l'insegnamento savigniano, Orlando ritiene il diritto una «manifestazione organica della vita dei popoli». Il diritto, che vive nella profondità e nella dimensione temporale, è "popolare" o non è; esso è obiettivamente frutto di invenzione, di scoperta, mai di "creazione". Di conseguenza anche la legge in senso proprio non è che una "forma", poiché il "contenuto" «non è opera di alcuna assemblea, né di alcun altro *potere* politico» (V. E. Orlando 1886, p. 377. V. anche V. E. Orlando 1912, pp. 175 ss.). L'assemblea agisce come *organo* dello spirito pubblico «ed è una qualità che divide con le altre forme con cui la "pubblica opinione" fa sentire la sua voce…» (*ibidem*, p. 378). Nell'ambito della teorica della "resistenza legale" Orlando considera l'opinione pubblica («come si dice con frase non bella ma oramai imposta dall'uso») il principale mezzo morale di resistenza popolare. «Nel suo più alto significato, essa esprime la migliore e più genuina manifestazione dello spirito pubblico; essa è la viva voce della comunità e come tale, forma l'inevitabile fondamento di ogni governo, anche se rigorosamente dispotico» (V.E. Orlando 1890, p. 1110).

L'opinione pubblica è dunque una manifestazione, pur discussa e discutibile, «dell'esistenza effettiva d'una volontà comune» (V.E. Orlando 1905-06, p. 433). L'opinione, che «…risponde alla coscienza politica ed alla teoria della sovranità popolare, si fa valere di per sé, indipendentemente dalla elezione» (*ibidem*, p. 524). La concezione popolare della legge e il ruolo organico dell'opinione pubblica come espressione dello spirito pubblico, "intermedia" tra la coscienza popolare e l'intervento positivo della scienza (V.E. Orlando 1886, p. 378) rappresentano, come vedremo, profili importanti nella costruzione giuridica del governo rappresentativo (M. Fioravanti 2001, pp. 77 ss.).

L'Holtzendorff nel 1879 aveva criticato lo Scolari per aver ridotto ad una stessa cosa «la opinione del popolo e la sua coscienza giuridica» (S. Scolari 1892, p. 135). Secondo Scolari se una differenza esiste, essa concerne la forma attraverso la quale si manifestano ma

non l'oggetto. «La teoria politica della opinione pubblica proietterà la sua luce su quella della coscienza giuridica del popolo; le quali teoriche si potranno distinguere bensì l'una dall'altra, ma sono intimamente legate per le sostanziali relazioni dei loro obietti» (*ibidem*, p. 172). Del resto il nesso tra consuetudine e opinione pubblica viene egualmente evidenziato. «La consuetudine rappresenta la voce della coscienza popolare nella vita giuridica, l'opinione pubblica nella vita politica… Il diritto consuetudinario può trovare nella pubblica opinione in virtù della stessa comunione di origine, un aiuto potentissimo, cioè la forza senza cui l'idea stessa di diritto è inconcepibile» (A. Longo 1892, pp. 44-45). Non è un caso che la definizione più ricorrente dell'opinione pubblica sia quella tratta da Erskine May, si riferisca alla "mitica" costituzione inglese e in particolare alla fondamentale condizione che distingue la libertà inglese dalla democrazia:

> La pubblica opinione è espressa non dal coro clamoroso della moltitudine, ma dalle voci misurate di tutte le classi, di tutti i partiti, di tutti gli interessi. Essa è dichiarata dalla stampa, dalla borsa, dal mercato, dal circolo, dalla società intera. Essa è sottoposta ad altrettanti freni e contrappesi come la Costituzione medesima; e più che la volontà popolare, rappresenta la coscienza nazionale. [1866, p. 294]

La ricerca di un'opinione pubblica generale, stabile, nazionale, su fatti o persone che abbiano attinenza ad un pubblico interesse è alla fine il principale terreno di incontro (per es. C. Bon-Compagni 1848, p. 78; G.D. Romagnosi 1849, p. 105; A. Villa Pernice 1891, p. 189; L. Minguzzi 1893, p. 30; A. Brunialti 1900, p. 845; I. Tambaro 1904-08, p. 852). Si tratti della coscienza popolare o della coscienza nazionale, il risultato non cambia in maniera decisiva. Quel richiamo a Erskine May – a un'opinione pubblica *made in Great Britain*, «che non è il numero, che non è la legge, che non è la forza, ma l'assieme di tutto questo…» (A. Brunialti 1881, p. 363) – tuttavia rivela una questione dirimente: le eminenti qualità politiche del popolo inglese, «che altri potranno imitare da lungi, ma giammai raggiungere» (A. Brunialti 1886, p. XCIII).

Per una teoria dell'opinione pubblica nello Stato costituzionale

Un problema fondamentale è quello che concerne la natura dell'opinione pubblica, ovvero in quale misura sia un fenomeno sociale, politico o giuridico. Livio Minguzzi si ripromette di studiare l'opinione – analizzata per lo più dalla scienza sociale – nell'ambito dello Stato costituzionale (1893, pp. 6-7). Saverio Scolari, invece, a differenza dei filosofi, non considera l'opinione pubblica dal punto di vista del problema della competenza e della credibilità, bensì lo esamina come *forza politica*, indifferente quindi al vero e al falso, al bene e al male (1892, p. 135). In tal senso ritiene *The American Commonwealth* di James Bryce (1888) il migliore esempio di analisi condotta secondo i principi della scienza politica (A. Laquièze 2003).

Naturalmente i postulati del metodo orlandiano, della distinzione/armonizzazione tra ordine giuridico e ordine politico, hanno nel frattempo lasciato il segno e un concetto-soglia come quello di opinione pubblica non può non suscitare un particolare interesse. Il costituzionalista Minguzzi cerca di "integrare" l'opinione pubblica nel sistema di governo rappresentativo. Non la

si può considerare – come fa la «scuola del governo giuridico» e Gneist in particolare – l'antitesi del *Rechtsstaat*, sancendo l'assoluto divorzio tra l'opinione e il governo dello Stato. In realtà non c'è un'opposizione invincibile tra l'organismo costituzionale «ed un'equa prevalenza dell'opinione pubblica. Il vero problema è fissare i limiti del potere dell'opinione pubblica nel governo costituzionale» (1893, p. 54). Voler dare carattere e valore giuridico allo Stato costituzionale è una tendenza «a noi venuta dalla Germania, ove ha in certo modo un carattere di opposizione e di resistenza alle idee democratiche…» (*ibidem*, p. 135), e produttrice di alcuni effetti benefici, ovvero reagire contro l'eccessiva indeterminatezza dei principi del governo costituzionale e l'illimitata ingerenza delle maggioranze. Tuttavia, identificando opinione pubblica e volontà nazionale, Minguzzi concepisce lo Stato costituzionale come diverso dallo Stato di diritto poiché si basa non solo sulla legge ma anche sul consenso continuo dei cittadini. «…lo Stato costituzionale … per soddisfare veramente e pienamente alla propria, deve rendere anche conto continuamente ai cittadini dell'opera sua e meritarsene l'approvazione» (*ibidem*, p. 108). Se l' opinione pubblica «non può entrare nell'ordine giuridico di uno Stato», non per questo deve essere esclusa «dagli elementi veri e proprii dello Stato costituzionale» (*ibidem*, p. 133) che non esiste senza un vero regime di pubblicità e di discussione.

Resta il problema dell'uso dei concetti politici, che «non possono avere il rigore che è proprio del diritto». Ma se non tutti i principî – si chiede Minguzzi – possono tradursi nel dato statutario, «cessano forse per questo di essere veri e proprii elementi costitutivi del governo rappresentativo?». Forse che in ogni trattato di diritto costituzionale non si prenda sul serio l'azione dei partiti? «Lo stesso avviene dell'opinione, che sebbene incapace di espressione giuridica, non è meno per questo un vero e proprio elemento costitutivo dello Stato costituzionale» (*ibidem*, p. 136). Il rapporto tra il governo e l'opinione non può essere tradotto in determinazioni legislative, ma forma pur sempre un concetto dotato di un vero contenuto giuridico e fonte di una norma necessaria e permanente (*ibidem*, p. 137).

L'opinione pubblica tra diritto e politica: potere, forza, influenza

L'opinione pubblica – è convinzione comune – esercita una grande influenza, è indubitabilmente una forza politica, ma è, di più, un "potere"? L'approccio "materiale" della scienza politica e la stessa opzione metodologica del diritto costituzionale tornano ad affrontarsi. Potere preponderante per Romagnosi, forza extra-ufficiale per Bluntschli, potere di governo per Bryce, l'opinione pubblica sembra potersi conquistare una posizione istituzionale.

Per Vittorio Emanuele Orlando, tuttavia, se è bene avere coscienza dell'opinione come forza politica (e lo scrittore siciliano, specie agli inizi, è assai attento al concetto di forza quale fattore istituzionale), come uno dei mezzi morali di resistenza collettiva, nondimeno è errato ritenere che possa annoverarsi a vero potere dello Stato, giacché ciò necessita di organizzazione giuridica (1890, p. 1112). Altrimenti si annacqua «il concetto di *potere pubblico*, la cui caratteristica è il manifestarsi in un *pubblico istituto*…» (1905,

p. 75). Di diverso avviso – e non fa meraviglia – è Attilio Brunialti. Per il costituzionalista vicentino l'opinione pubblica è – a cominciare dalla Gran Bretagna – «un vero potere dello Stato, che agisce in modo organico al pari degli altri, e determina quell'intima unione tra il parlamento e il paese, che è scarsa o manca nel continente d'Europa» (1896, p. 329). Il fatto che non possa assumere espressione giuridica non è decisivo; è, come dice il Minguzzi, «un vero e proprio elemento costituzionale ordinario». Il passo è breve per farne un potere dello Stato, insieme ai tre poteri classici e a quello elettorale. Ignazio Tambaro, discutendo le tesi di Minguzzi e di Brunialti, nega infine tale carattere. «L'opinione pubblica, adunque, unitamente alla pubblicità e ai partiti politici, costituisce il complesso degli elementi cioè che hanno una base evolutiva, diretta ad agevolare l'azione degli elementi giuridici, che sono, alla loro volta, costitutivi» (1904-1908, p. 853).

L'opinione pubblica nel regime rappresentativo

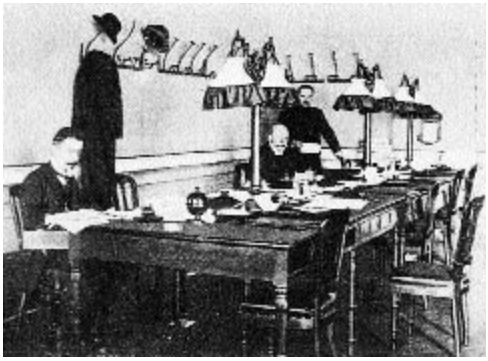
È stato probabilmente Benjamin Constant l'autore continentale che, nel XIX secolo, ha meglio compreso l'essenza dell'opinione pubblica («pouvoir représentatif de l'opinion») nella teoria liberal-costituzionale, valorizzando il circuito pubblicità-libertà di stampa-governo d'opinione. «L'opinion publique est la vie des Etats. Quand l'opinion publique ne se renouvelle pas, les Etats dépérissent et tombent en dissolution» (B. Constant 1806, p. 137). In Italia i primi scrittori costituzionali seguono tale via identificando l'ordine rappresentativo con la preponderanza del giudizio dell'opinione pubblica in tutte le cose relative al governo (C. Bon-Compagni 1848, p. 65).

Il sistema costituzionale funziona quanto più c'è equilibrio e sintonia tra le istituzioni e l'opinione pubblica. Come si è già visto, l'uomo di Stato non può ignorare i moti dell'opinione, quali essi siano, anche se non dovrà riceverli passivamente. Il governo costituzionale è forte se procede in pieno accordo e in armonia con l'opinione pubblica (per es. P. Peverelli 1849, p. 88; D. Carutti 1852, p. 242; M. Minghetti 1881, p. 633; L. Minguzzi 1893, pp. 56 ss.). Romagnosi – ampiamente citato – ricordava il legame tra la legge, il governo e l'opinione. «Quando l'opinione pubblica precede il governo, la esecuzion della legge riesce pronta e completa» (1849, p. 108). Diversamente tra la legge e la sua applicazione si produce una distanza che deve essere riempita con «idee intermedie». Nella pubblicistica italiana lo specchio nel quale gettare lo sguardo è la costituzione inglese. Nell'isola l'enorme influenza dell'opinione «coincide col definitivo prevalere del governo parlamentare (fine del secolo XVIII)» (V.E. Orlando 1890, p. 1113). Il governo rappresentativo è anzitutto «un governo a base di discussione e di pubblicità…» (1895, p. 449). Per Minguzzi l'opinione pubblica (come coscienza pubblica) è la trama sulla quale lo Stato costituzionale ordisce la sua opera quotidiana e continua. «Perciò è presente in tutti i singoli momenti della sua operosità, involge, abbraccia, investe interamente il regime costituzionale; non vi è parte, non vi è atto di esso in cui questo elemento non debba entrare» (1893, p. 90). Se il sistema rappresentativo può essere paragonato ad una macchina – aveva osservato Cesare Balbo –, allora l'opinione pubblica ne rappresenta il vapore (1857, pp. 244-245).

La *presenza* dell'opinione pubblica nel governo costituzionale viene riscontrata in due ambiti principali: da un lato come «intervento legale… chiamata a terminare le contese de' poteri costituzionali e ad esercitare il suo legittimo impero» (L. Minguzzi 1893, p. 92), dall'altro come insieme di organi e di "fattori". Le crisi parlamentari sono il principale terreno di intervento. Il canone costituzionale per cui nel Governo di gabinetto un ministro ha diritto di restare al potere, finché sia sorretto da una maggioranza parlamentare, si fonda sulla presunzione che tale armonia tra l'esecutivo e il legislativo sia indizio dell'adesione del paese. Che cos'è l'"appello al popolo" se non una forma istituzionalizzata di appello all'opinione pubblica? Si entra qui nel *sancta sanctorum* del "governo di opinione". Solo che dovrà essere la pubblicità, la discussione, la comunicazione a far penetrare il "Paese" nei meandri di una disarmonia, di uno scollamento, di un conflitto che rappresentano dimensioni "ordinarie" del sistema.

Naturalmente la vera questione diventa "chi fa chi", ovvero chi è il massimo interprete dell'opinione pubblica, dei suoi movimenti, dei suoi sentimenti? In tale contesto ci si imbatte nell'ambiguità strutturale, genetica, della forma di governo e nella sua incompiutezza, approdo ricercato ma all'apparenza irraggiungibile. L'attribuzione e la gestione delle due prerogative-cardine del governo rappresentativo (scioglimento della camera eletta, dimissione dei ministri) diventano il terreno disputato del *government by opinion*.

Non è un caso che insistentemente, nelle esemplificazioni, si richiamino le esperienze sia di capi di governo (Cavour, Bismarck, Palmerston, Peel, Disraeli, Guizot…) – afferenti, per la verità, ad una gamma davvero ampia di contesti e di situazioni istituzionali – che di monarchi per la loro capacità, vera o presunta, di interpretare e guidare l'opinione pubblica. Così, per esempio, al disastro di Guizot e Luigi Filippo nel '48 francese si contrappone l'azione saggia dei due primi Leopoldo del Belgio (1857, 1871, 1884). È però soprattutto la figura del capo dello Stato ad attirare l'attenzione degli studiosi. Ritorna il tema – presente in tanta riflessione costituzionale anglo-europea – della superiorità della monarchia sulla repubblica in ordine alla durata, stabilità, *performance* istituzionale del capo dello Stato ereditario. Anche in questo caso si tratta di cogliere gl'impulsi profondi, le ragioni costitutive della coscienza collettiva. Lo schema della "monarchia popolare" (F. Mazzonis 1996; P. Colombo 1999; P. Colombo 2001) è perfettamente centrato sul rapporto monarchia/opinione pubblica.



Camera dei deputati, sala di scrittura, 1909

Nessuno meglio di Walter Bagehot autore di *The English Constitution* (1867) ha rilevato – scrive Attilio Brunialti che dedica un capitolo del suo trattato al problema del rapporto tra capo dello Stato e opinione pubblica – «questa influenza reciproca della

Corona e della pubblica opinione nella monarchia costituzionale» (1900, p. 253). La nazione si divide in partiti, il Parlamento in gruppi e camarille, la società sulla base di interessi economici e materiali: solo la monarchia, simbolo visibile dell'unità e della potenza dello Stato-persona, «è al di fuori e al di sopra di tutti, ordinariamente nascosta come un mistero, qualche volta splendida agli occhi della folla» (*ibidem*, p. 254). Il riferimento a una certa interpretazione della teoria constantiana del "potere neutro" (L. Lacchè 1999) è trasparente, ma lo sfondo reale è la crisi di fine secolo e le *impasses* del sistema costituzionale italiano. Secondo Brunialti in nessun altra nazione, come l'Italia, il Re ha forse esercitato la sua personale influenza sulla pubblica opinione sino ad essere in parecchie occasioni «interprete fedele della pubblica opinione, che provocò, secondò, approvò l'opera sua, contro Gabinetti fiacchi, imprevidenti o colpevoli, contro maggioranze servili e compiacenti, in una parola contro tutti gli altri poteri dello Stato» (*ibidem*, p. 256).

Gli organi dell'opinione pubblica e il problema della rappresentanza

Se esiste dunque un'opinione pubblica "costituzionale", chiamata a svolgere un intervento "legale", integrabile, in varia misura, nel gioco delicatissimo di equilibri e incastri tra legislativo ed esecutivo, nondimeno irrisolto appare il problema del duplice statuto: resta infatti apertissimo il problema del ruolo di "fluido" costituzionale. Per certi aspetti, per riprendere uno spunto iniziale, nell'Ottocento costituzionale italiano ritroviamo le due dinamiche che, semplificando, pervadono il Settecento inglese e francese: in un caso la nascita e la prima evoluzione del *government by opinion* (parlamentare?) segnalano i cardini dell'opinione pubblica "governante", nell'altro, invece, è il profilo retorico-discorsivo, di contestazione e di "tribunale", a evidenziare la crisi del potere legittimo. Questo secondo profilo non scompare e passa, profondamente trasformato, dall'età dell'oro a quella del dubbio che contrassegna l'età liberale.

Il pluralismo costituzionale ottocentesco proprio del regime rappresentativo è inscritto in un discorso del potere (anche con evidenti incrostazioni "assolutiste") che scorge negli organi dell'opinione pubblica (pubblicità, stampa, associazioni, riunioni, partiti ecc.) potenziali e forti minacce e nello stesso tempo non ignora il discorso della "contestazione" che fa dell'opinione pubblica l'istanza alla quale anche le istituzioni devono rendere conto. La contraddizione è altrettanto visibile nello statuto dell'assemblea politica. Il parlamento è retoricamente e spesso convintamente inteso come arena pubblica dove ricomporre le "parti" nel "tutto", luogo di legittimazione politico-costituzionale della classe dirigente e di dialogo-direzione permanente nel rapporto Stato-società civile (F. Cammarano 1990 e 1999; F. Soddu, 2001).

Eppure è altrettanto netta l'immagine dottrinale e reale che lo trasforma di significato e di valore. Da un lato la ricorrente diffidenza liberale verso le tentazioni "assolutistiche" delle assemblee e le derive fazionarie. Proprio l'opinione pubblica può essere un freno nei confronti dell'«opinione legale»: «A questo mirano e la libertà assicurata ai cittadini di pubblicare le proprie opinioni, e di censurare gli atti sanciti dai legislatori, e la facoltà fatta al Principe di

sciogliere i parlamenti elettivi» (C. Bon-Compagni 1848, p. 77). Dall'altro opera il problema fondamentale della rappresentanza, vero e proprio *casse-tête* nella tensione politico-costituzionale presente nel codice genetico del liberalismo. Questo scoglio teorico e pratico non è facilmente aggirabile. «La rappresentanza presuppone la selezione dei capaci per affidar loro l'esercizio delle più alte funzioni della vita pubblica. Meno questo presupposto è d'accordo coi fatti, e più fa difetto la ragion d'essere di questo istituto; il quale così, per una fatale necessità, decade o si corrompe» (V. E. Orlando 1895, p. 456). In tal senso l'assemblea politica "legislatrice" è solo una delle forme di esercizio concreto dello spirito pubblico, dovendo anzi trovare elementi di rafforzamento, ma anche di limite, nei diversi organi dell'opinione pubblica.

E, in effetti, parlare dell'opinione pubblica significa in concreto parlare dei suoi "organi". Anche in questo caso si potrebbe vedere come, a seconda degli autori, le venga assegnato un certo grado di intervento. A ben vedere, però, c'è quasi unanimità nel fare della pubblicità, delle riunioni, delle associazioni, dei partiti e soprattutto della stampa i suoi "coefficienti" essenziali.

Tuttavia, nella vita concreta dello Stato liberale di diritto nessuna di queste articolazioni dell'opinione pubblica ha avuto vita facile. La stampa – chi non lo afferma! – è il palladio assoluto delle libertà pubbliche, la libertà delle libertà. Diventa anche «…l'inestimabile correttivo dell'onnipotenza parlamentare che così facilmente diviene prepotenza. Per essa le minoranze non rappresentate o imperfettamente rappresentate nel Parlamento, impotenti davanti alle maggioranze governanti, possono fare appello alla ragione pubblica, conquistare la opinione pubblica…» (L. Palma, *Corso* 1885, p. 155). Ma Tocqueville, come è noto, ama la stampa più per il male che impedisce che per i beni che produce: potenza straordinaria «così stranamente mescolata di bene e di male, senza la quale la libertà non potrebbe vivere e con la quale l'ordine si mantiene a malapena» (Tocqueville 1835, p. 195). Venuto meno il regime di prevenzione, quello repressivo non ignora tecniche che a fatica convivono coi principî teorici del liberalismo. I partiti politici (v. P. Pombeni 1992 e 1994; G. Quagliariello 1990) diventano il principale vettore della *politica*, nondimeno – in quanto soggetti "privati" volti ad acquisire crescente rilevanza "pubblica" – minacciano la cittadella fortificata (dai giuristi) dello Stato-persona, possono far degenerare il governo di gabinetto in – è il caso di dire – "governo di partito", rischiano inoltre di trascinare la monarchia nell'arena politica.

Anche in questo caso lo Stato costituzionale, se non corre ai ripari, può venir preso in ostaggio dall'opinione pubblica che si trasforma in "Stato nello Stato", in una parola essere alla mercé di una società frammentata e inorganica. Le associazioni, infine, non hanno fondamento costituzionale e non di rado diventano lungo l'Ottocento una mera questione di ordine pubblico e di politica della sicurezza (v. G. Brunelli 1989; M. Meriggi 1992; F. Sofia 2001). Solo l'opinione pubblica illuminata, istruita, capace, necessariamente elitaria, può in fondo aspirare ad un ruolo ordinatore nel contesto delle sempre più complesse e conflittuali relazioni tra lo "Stato dei giuristi" e la "sociocrazia" annunciata dall'allargamento del suffragio, allorché la linea separatrice tra statualità e socialità, tra pubblico e privato, ha perso gran parte della sua originaria valenza critico-razionale.

Con queste credenziali non meraviglia che l'opinione pubblica "costituzionale", con l'ausilio dei suoi organi, rappresenti, quale concetto-soglia, un illuminante campo di tensioni tra politica e diritto, Stato e società, istituzioni liberali e istanze democratiche. Nel 1895, un oscuro conferenziere, l'avvocato e poi deputato Antonio Teso, descriveva così il problema:

> In Italia purtroppo l'opinione pubblica non sa ancora farsi valere adeguatamente, e ciò per la scarsezza di educazione politica che rende le classi popolari indifferenti e noncuranti degli interessi generali dello Stato o schiave dei pregiudizi più strani ed eccessivi, per il disamore che spinge molta parte delle classi elevate a tenersi fuori della vita pubblica, per la mancanza di un logico e saldo ordinamento delle parti politiche, ma soprattutto perché la stampa periodica non vi ha ancora acquistata quell'autorità e quella diffusione che possiede in altri paesi.
> [1895, p. 32]

È una diagnosi che non manca, ancora oggi, di sollecitare le nostre riflessioni.

Bibliografia

Arcoleo (Giorgio), *Diritto costituzionale. Dottrina e storia*, Napoli, Jovene, 1907[3];

Bagehot (Walter), *The English constitution*, London, Chapman and Hall, 1867, tr. it. *La Costituzione inglese*, Bologna, Il Mulino, 1995;

Baker (Keith Michael), *Au tribunal de l'opinion. Essais sur l'imaginaire politique au XVIIIème siècle*, Paris, Payot, 1993;

Balbo (Cesare), *Della monarchia rappresentativa in Italia*, Firenze, Le Monnier, 1857;

Beneduce (Pasquale), s.v. *Gabba Carlo Francesco*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1998, pp. 819-822;

Bluntschli (Gaspare-Giovanni), *La politica come scienza*, versione dal tedesco per G. Trono, Napoli, Vallardi, 1879;

Bon-Compagni (Carlo), *Della Monarchia rappresentativa*, Torino, Cotta e Pavesio, 1848;

Bonghi (Ruggero), *Discorso alla camera dei Deputati*, tornata del 14 maggio 1873, in *Discorsi parlamentari…*, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1918, vol. I;

Brunelli (Ignazio), *Della pubblica opinione nello Stato moderno*, Torino, Utet, 1906;

Brunialti (Attilio), *La costituzione inglese negl'ultimi cinquant'anni (1830-1880)*, in *Le moderne evoluzioni del diritto costituzionale. Saggi e letture*, Milano, Hoepli, 1881;

– *Prefazione. Il Governo parlamentare in Inghilterra ed in Italia*, in *Biblioteca di Scienze politiche*, diretta da Id., Torino, Ute, 1886, vol. III;

– *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, in *Biblioteca di scienze politiche e amministrative*, diretta da Id., Torino, Ute, 1896, vol. I; 1890, vol. II;

Calhoun (Craig) (a cura di), *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge-London, Mit Press, 1996, 4 ed.;

Cammarano (Fulvio), *Il progresso moderato. Un'opposizione liberale nella svolta del'Italia crispina (1887-1892)*, Bologna, Il Mulino, 1990;

– *Storia politica dell'Italia liberale. L'età del liberalismo classico, 1861-1901*, Bari, Laterza, 1999;

Carutti (Domenico), *Dei principii del governo libero*, Torino, Ferrero e Franco, 1852;

Cingari (Salvatore), *Antologia e introduzione critiche ai testi*, in A. Zanfarino, *Politica costituzionale e scienza sociale alle origini della "Cesare Alfieri"*, Firenze, Centro Editoriale Toscano, 2001;

Civile (Giuseppe), *Per una storia sociale dell'opinione pubblica: osservazioni a proposito della tarda età liberale*, in «Quaderni storici», 2/2000, pp. 469-504;

Colombo (Paolo), *Il re d'Italia. Prerogative costituzionali e potere politico della Corona (1848-1922)*, Milano, Angeli, 1999;

– *La «ben calcolata inazione»: Corona, Parlamento e ministri nella forma di governo statutaria*, in *Storia d'Italia*, Annali 17, *Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, pp. 67-90;

Constant (Benjamin), *Principes de politiques* (1806), édition par E. Hofman, texte établi d'après les manuscrits de Lausanne et de Paris avec une introduction et des notes, Genève, Droz, 1980;

Cottereau (Alain), Ladrière (Paul) (a cura di), *Pouvoir et légitimité. Figures de l'espace public*, Paris, Editions de l'E.H.E.S.S., 1992;

Ellero (Pietro), *La tirannide borghese*, Bologna, Fava e Garagnani, 1879;

Fioravanti (Maurizio), *Giuristi e costituzione politica nell'Ottocento tedesco*, Milano, Giuffrè, 1979;

– *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della costituzione tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2001, 2 tomi;

Fracassetti (Libero), *L'opinione pubblica*, Udine, Doretti, 1893;

Gabba (Carlo Francesco), *Dell'origine e dell'autorità della pubblica opinione*, in *Intorno ad alcuni più generali problemi della scienza sociale. Conferenze*, 2[a] serie, Firenze, G. Pellas, 1881;

– *Origini e vicende dei partiti politici*, in *ibidem*;

Gherardi (Raffaella), *L'arte del compromesso. La politica della mediazione nell'Italia liberale*, Bologna, Il Mulino, 1993;
Gneist (Rudolf von), *Lo Stato secondo il diritto ossia la giustizia nell'amministrazione politica*, prima traduzione dal tedesco col consenso dell'autore del sen. Isacco Artom, in *Biblioteca di Scienze politiche* diretta da Attilio Brunialti, Torino, Ute, 1891;
Gunn (J.A.W), *Queen of the world: opinion in the public life of France from the Renaissance to the Revolution*, Oxford, Voltaire Foundation, 1995;
Habermas (Jürgen), *Storia e critica dell'opinione pubblica* (1962), Roma-Bari, Laterza, 2001;
Heurtin (Jean-Philippe), *L'espace public parlementaire. Essai sur les raisons du législateur*, Paris, Puf, 1999;
Holtzendorff (Franz von), *Wesen und Werth der Öffentlichen Meinung*, München, M. Rieger'sche Universitäts, 1880;
Jaume (Lucien), *Tra concetto e idea-forza: l'opinione pubblica secondo Necker*, 2003, in questo numero del Giornale;
Kahan (Alan S.), *Aristocratic Liberalism. The Social and Political Thought of Jacob Burckhardt, John Stuart Mill and Alexis de Tocqueville*, with a new afterword by the author, New Brunswick, London, Transaction Publishers, 2001;
Lacchè (Luigi), *Argumente, Klischees und Ideologien: Das "französische Verwaltungsmodell" und die Italienische Rechtskultur im 19. Jahrhundert*, in *Rheinisches Recht und Europäische Rechtsgeschichte*, a cura di Reiner Schulze, Berlin, Duncker & Humblot, 1998, pp. 295-311;
– *Il circolo di Coppet e gli orizzonti liberali dello Stato costituzionale*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2, 1999, pp. 529-556;
– *Introduzione*, 2003, in questo numero del Giornale;
Laquièze (Alain), *L'opinion publique des juristes*, in questo numero del Giornale;
Le Bon (Gustave), *Psychologie des foules*, Paris, Alcan, 1895;
Longo (Antonio), *Della consuetudine come fonte del diritto pubblico costituzionale ed amministrativo*, Palermo, Clausen, 1892;
Luig (Klaus), *Monarchia sociale o democrazia sociale. Osservazioni sulla dottrina dello Stato di R. von Gneist (1816-1895)*, in *I concetti fondamentali delle scienze sociali e dello Stato in Italia e in Germania fra Otto e Novecento*, a cura di Raffaella Gherardi e Gustavo Gozzi, Bologna, Il Mulino, 1992, pp. 13-36;
Mannori (Luca), *La crisi dell'ordine plurale. Nazione e costituzione in Italia tra Sette e Ottocento*, 2003, in questo numero del Giornale;
Matteucci (Nicola), *Opinione pubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1980, vol. XXX, pp. 420-430;
May (Thomas, Erskine), *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre depuis l'avénement de George III, 1760-1860*, traduite et précédée d'une Introduction par C. de Witt, Paris, Michel Lévy Frères, 1866, t. II;
Maza (Sarah), *Le tribunal de la nation: les mémoires judiciaires et l'opinion publique à la fin de l'ancien régime*, in «Annales E.S.C.», 1, 1987, pp. 73-79;
Mazzacane (Aldo), Vano (Cristina), *Università e professioni giuridiche in Europa nell'età liberale*, Napoli, Jovene, 1994;
Mazzonis (Filippo) (a cura di), *La Monarchia nella storia dell'Italia unita. Problematiche ed esemplificazioni*, numero monografico di «Cheiron», a. XIII, 25-26, 1996;
Meriggi (Marco), *Dalla Restaurazione all'età liberale. Per una storia del concetto di associazione in Italia*, in *I concetti fondamentali*, cit., pp. 87-106;
Mill (John Stuart), *La libertà*, in *La libertà nello Stato moderno*, vol. V, *Biblioteca di Scienze Politiche* diretta da A. Brunialti, Torino, Ute, 1890;
Minghetti (Marco), *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione* (1881), in *Scritti politici*, a cura di Raffaella Gherardi, Roma, Direzione generale delle Informazioni dell'Editoria e della proprietà letteraria artistica e scientifica, 1986;
Minguzzi (Livio), *La teoria della opinione pubblica nello Stato costituzionale. Saggio*, Torino-Roma, Roux, 1893;
Orlando (Vittorio Emanuele), *Studi giuridici sul governo parlamentare*, in «Archivio giuridico», XXXVI, 1886, poi in *Diritto pubblico generale. Scritti varii (1881-1940) coordinati in sistema*, Milano, Giuffrè, 1954;
– *Teorica giuridica delle guarentigie della libertà*, in *Biblioteca di Scienze politiche*, diretta da A. Brunialti, vol. V, Torino, Ute, 1890;
– *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, in «Revue de Droit Public et de la Science Politique», III, 1895, poi in «Diritto pubblico generale», cit.;
– *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, Barbèra, 1905;
– *Diritto costituzionale. Diritto pubblico interno. Lezioni…* redatte da A. Campobassi, Roma, F.lli Ferri, 1905-1906;
– *Teorica della legislazione e del governo, anno 1911-1912*, Roma, V. Sabbadini, 1912;
Palma (Luigi), *Corso di diritto costituzionale*, vol. III, parte III, Firenze, Pellas, 1885;
– *Questioni costituzionali*, volume complementare del Corso di diritto costituzionale, Firenze, Pellas, 1885;
Peverelli (Pietro), *Comenti intorno allo Statuto del Regno di Sardegna*, Torino, Castellazzo e Degaudenzi, 1849;
Pombeni (Paolo), *Il problema del partito politico nella riflessione della scienza politica italiana (1870-1914)*, in *I concetti fondamentali*, cit., pp. 107-135;
– *Partiti e sistemi politici nella storia contemporanea*, Bologna, Il Mulino, 1994;
Pugliese (Giuseppe A.), *La pubblica opinione*, in «Rivista di giurisprudenza», XXI, 1898, pp. 5-13;
Quagliariello (Gaetano) (a cura di), *Il partito politico nella Belle époque: il dibattito sulla forma-partito in Italia tra '800 e '900*, Milano, Giuffrè, 1990;
Romagnosi (Gian Domenico), *La scienza delle costituzioni… opera postuma*, Torino, Canfari, 1849;
Schiera (Pierangelo), *Il laboratorio tedesco. Scienza e politica nella Germania dell'Ottocento*, Bologna, Il Mulino, 1987;

Scolari (Saverio), *Istituzioni di scienza politica*, Pisa, Citi, 1871;
– *Il regno e la sociocrazia in Italia*, Venezia, Ongania, 1892;
Sighele (Scipio), *La delinquenza settaria: appunti di sociologia*, Milano, Treves, 1897;
– *L'opinione pubblica*, in *Mentre il secolo muore*, Palermo, Sandròn, 1899;
Sismondi (Jean Charles Léonard Simonde de), *Studi intorno alle costituzioni dei popoli liberi*, Capolago, Tipografia Elvetica, 1839;
Soddu (Francesco), *Il ruolo del Parlamento nella costruzione dell'Italia politica e amministrativa*, in *Storia d'Italia*, Annali 17, *Il Parlamento*, cit., pp. 91-123;
Sofia (Francesca), *Il diritto di associazione nella crisi di fine secolo: l'Italia in una prospettiva comparata*, in *Cheiron. La morte del re e la crisi di fine secolo*, a cura di M. Malatesta, 35-36, 2001, pp. 85-138;
Staël (Germaine de), *Considérations sur les principaux événements de la Révolution française* (1818), in *Oeuvres posthumes de Madame la baronne de Staël-Holstein précédées d'une notice sur son caractère et ses écrits*, Genève, Slatkine Reprints, 1967 (ristampa dell'edizione Paris 1861);
Tambaro (Ignazio), *Opinione pubblica* in *Il Digesto Italiano*..., vol. XVII, Torino, Utet, 1904-1908;
Tarde (Gabriel), *L'opinion et la foule. Gabriel Tarde, théoricien de l'opinion*, introduction par Dominique Reynié, Paris, Puf, 1989;
Tessitore (Fulvio), *Crisi e trasformazioni dello Stato. Ricerche sul pensiero giuspubblicistico italiano tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1988, 3 ed.;
Teso (Antonio), *L'opinione pubblica. Conferenza*, Roma, Loescher, 1895;
Tocqueville (Alexis de), *La democrazia in America*, Lib.II, cap. III (1835), Milano, Rizzoli, 1992;
Villa Pernice (Angelo), *L'opinione pubblica*, conferenza tenuta al Circolo filologico di Milano e al Circolo filologico di Firenze, Milano, Cooperativa Editrice Italiana, 1891, ora pubblicata in appendice a Maifreda (Germano), *Governo e rappresentanza degli interessi. Angelo Villa Pernice (1827-1892)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2001, pp. 231-241.

Pubblicità e organizzazione del lavoro parlamentare nella Germania costituzionale (1815-1918)

ANNA GIANNA MANCA

1. *Introduzione storiografica*

Il dibattito politico-giuridico sulla pubblicità delle sedute e dei dibattiti parlamentari conobbe in Germania un rinnovato impulso soprattutto negli anni che precedettero la riforma del 1969 del regolamento (*Geschäftsordnung*) del Parlamento repubblicano tedesco (*Bundestag*) del 6 dicembre 1951. Con questa riforma fu accordata alle commissioni (*Ausschüsse*), che sin dalle origini del moderno sistema rappresentativo si erano sempre riunite a porte chiuse e nelle quali si diceva essersi ormai spostato il momento della decisione politica con grave pregiudizio della pubblicità dei dibattiti parlamentari garantita dall'art. 42 del *Grundgesetz*, la possibilità in singoli casi di riunirsi, discutere e votare pubblicamente (Steiger, p. 143; Zeh, p. 454).

In concomitanza con il maturare di questa importante riforma si moltiplicarono in Germania i lavori tesi ad enucleare i termini del mutamento funzionale incontrato dalla pubblicità dei dibattiti parlamentari nella storia parlamentare europea otto- e novecentesca e in particolare nelle moderne democrazie postbelliche, fondate sulla centralità dei partiti organizzati (Dechamps, Dieterich).

L'aula, l'assemblea plenaria (*Plenum*), si lamentava in quegli anni, lungi dall'essere il luogo in cui attraverso la discussione ci si forma un'opinione o si approfondisce la proposta sottoposta all'assemblea, sarebbe ormai diventata il luogo dove, oltre a votare, tutt'al più si rendono note e si spiegano all'opinione pubblica idee e posizioni maturate altrove, soprattutto all'interno dei gruppi parlamentari (*Fraktionen*) e cioè dei partiti (Dieterich, pp. 98-99). Nel nuovo contesto dello Stato pluralistico dei partiti, caratterizzato peraltro da una ineliminabile tendenza alla consultazione non pubblica (Dieterich, pp. 54-56), la pubblicità parlamentare sarebbe così diventata più che altro un loro strumento, sia dei partiti di maggioranza che di quelli di opposizione, e non più un mezzo di comunicazione tra il Parlamento tutto ed i cittadini in esso rappresentati (Dieterich,

pp. 87 ss.). Inoltre, mentre le discussioni plenarie nel *Bundestag* avrebbero perso il carattere di vere e proprie consultazioni, la fase dell'esame in commissione, prevista dal regolamento parlamentare tra la prima e la seconda lettura, sarebbe diventata quella in cui, di fatto, si decide sulla forma ultima della legge (Dechamps, p. 104).

Si presero le mosse dalla constatazione della oggettiva superiorità quantitativa e qualitativa del lavoro non pubblico svolto dalle commissioni rispetto a quello svolto in aula, sotto gli occhi dell'opinione pubblica, nonché dal pragmatico riconoscimento della difficoltà e inopportunità politica di contrastare un fenomeno, la dislocazione del lavoro parlamentare dall'aula nelle commissioni, che pare essere intrinsecamente connesso al consolidarsi del sistema politico pluripartitico. Si cominciò a pensare di superare la contraddizione tra la necessità di avere un Parlamento funzionante ed efficiente, da un lato, e il principio della pubblicità e trasparenza del processo di formazione della volontà politica dall'altro, attraverso una autoriforma dell'istituzione parlamentare che ne rinnovasse ed esaltasse la dimensione della pubblicità, rendendo almeno in parte pubblico il lavoro delle commissioni (Dechamps, p. 77).

La critica all'assenza di pubblicità dei lavori parlamentari in conseguenza dello spostarsi del momento decisionale dal pubblico dibattito dell'aula nelle stanze oscure e "misteriose" delle commissioni e dei gruppi parlamentari, è stata però tutt'altro che una specificità esclusiva della pubblicistica politica e giuridica attenta al concreto funzionamento del *Bundestag* tedesco.

Già Carl Schmitt nel 1923, come a suo tempo non mancò di ricordare Jürgen Habermas (Habermas, p. 244), aveva bollato come patologica la perdita di pubblicità dei lavori parlamentari. Nella vita politico-parlamentare i partiti avrebbero ormai completamente avocato a sé, nonostante che di essi non si facesse menzione alcuna nel testo costituzionale, quella importantissima funzione di mediazione e di integrazione politica che la dottrina liberale voleva invece veder riconosciuta al Parlamento nel suo complesso e al pubblico dibattito parlamentare dell'aula. Si sarebbe così giunti ad una precoce degenerazione e obsolescenza non solo del modello liberale di rappresentanza, ma anche dell'istituzione parlamentare in sé e per sé e, addirittura, della forma parlamentare di governo *tout court* (Schmitt; Dieterich, pp. 73-83). Affermò testualmente Schmitt:

> la attività vera e propria [del Parlamento] non si svolge nei dibattiti pubblici dell'aula, ma in comitati più ristretti (*Ausschüsse*) e neanche necessariamente in comitati infraparlamentari; decisioni fondamentali vengono prese in sedute dei capigruppo parlamentari (*Fraktionsführer*) sottratte alla pubblicità o addirittura in comitati che si riuniscono fuori dal Parlamento; subentra così un dislocamento della responsabilità ed anzi un suo dissolvimento, e in questo modo l'intero sistema parlamentare è alla fine solo una cattiva copertura del potere dei partiti e dei rappresentanti di interessi economici.
> [Schmitt, pp. 28-29]

Epperò, nemmeno la critica di Schmitt al Parlamento (*Reichstag*) weimariano era del tutto originale. Peraltro, gli studi più recenti descrivono, quantomeno sino al 1928, più come un *Arbeitsparlament* che un *Redeparlament*, tutt'altro che defunzionalizzato e anzi con un grande carico di lavoro, più sovraccaricato di aspettative che non realmente delegittimato (anche se forse ancora più attento al dialogo con il governo che non a favorire quello tra maggioranza ed opposizione al suo

interno) (Mergel, pp. 91-92, 178-181, 199, 229, 399-401). Anche quella critica riprendeva infatti, a ben vedere, i motivi ricorrenti della critica antiparlamentare rivolta al *Reichstag* imperiale (fondato sulla costituzione del 1871) sin dall'inizio della sua vicenda storica. L'assemblea plenaria del Parlamento sarebbe stata ormai solo un luogo di ratifica di decisioni prese nelle "camere oscure" dei partiti, un luogo insomma da cui la politica si era volatilizzata e quindi privo di funzione; e il Parlamento nel suo complesso, come istituzione, sarebbe stato dilaniato dalle disgreganti pressioni dei partiti e delle associazioni di interesse, e quindi incapace di rappresentare tutto il popolo.

In un rapporto steso agli elettori sull'attività della rappresentanza popolare tedesca nella sua prima legislatura (1871-1873) dal partito operaio socialdemocratico (*Sozialdemokratische Arbeiterpartei*), rapporto che era stato dato alle stampe il 2 settembre 1873 in vista delle elezioni ormai prossime, nel contesto di una argomentazione tesa a denunciare l'impotenza del Parlamento imperiale per il suo presunto potere solo "consultivo" («le risoluzioni uscite dalle sue consultazioni diventano legge solo quando i governi [riuniti nel *Bundesrat* (v. sotto)] danno ad esse il loro consenso»), si denunciava infatti la totale assenza di trasparenza delle diverse fasi del processo legislativo. Si denunciava inoltre il fatto che le decisioni vere e proprie fossero prese non in Parlamento, ma dietro le quinte della scena parlamentare da quelli che noi oggi chiamiamo gruppi parlamentari (*Fraktionen*), associazioni organizzate di deputati eletti, e in pratica quindi dai partiti:

> Tutto, anche i progetti di legge più importanti, vengono esaminati con molta fretta e quasi al volo, cosicché la grande maggioranza dei deputati solo in rarissimi casi ha piena conoscenza di ciò su cui ha votato [...]. Le singole *Fraktionen* si riuniscono regolarmente a porte chiuse, esaminano l'ordine del giorno della prossima seduta, stringono alleanze con coloro che sono più vicini alle loro idee, di regola stipulano accordi dietro le quinte anche con i ministri, e a questo scopo sostanzialmente sono utilizzate le serate del sabato presso il principe Bismarck, dove il vino è buono, la birra bavarese eccellente ed i sigari ottimi. Esse si presentano quindi il giorno dopo in aula e davanti all'opinione pubblica con decisioni e leggi preconfezionate. Ciò che nel *Reichstag* viene detto e deciso, è definito già da lungo tempo, è, per così dire, una commedia, rappresentata su un palcoscenico e a cui il popolo tedesco ha l'onore di poter intervenire come pubblico, godendo del diritto di applaudire e... di pagare per assistervi. Perché il divertimento costa caro, molto caro.
> [*Die parlamentarische Thätigkeit*, pp. 10, 12-13]

Il concetto espresso non cambiava nemmeno quando a riflettere sul funzionamento dell'istituzione parlamentare era, stavolta verso la fine dell'esperienza del *Reichstag* imperiale, un democratico come Hellmuth von Gerlach, che certo non intendeva prender parte alla corrosiva critica antiparlamentare della matura epoca costituzionale e che anzi continuava a vedere «ogni speranza di uno sviluppo liberale della Germania [poggiare] esclusivamente sul *Reichstag*» (Gerlach, pp. 71, 96, 74-75).

Il sistema delle commissioni, a suo avviso ormai pienamente sviluppato in Germania, avrebbe pregiudicato irrimediabilmente la funzionalità del *Plenum*, tanto che si sarebbe potuto parlare non solo di "superiorità" (*Übermacht*) delle commissioni, dei cui dibattiti non apparivano resoconti ufficiali e le cui decisioni diventavano legge senza che l'opinione pubblica si fosse minimamente resa conto di cosa si trattasse, ma addirittura di loro "onnipotenza" (*Allmacht*). Nelle stanze "riservate" (*verschwiegenen*) delle commissioni sarebbero state concordate

grandi opere legislative, sarebbe stata ad esempio decisa e poi solo ratificata in aula la riforma finanziaria del 1906. Una volta che i partiti della maggioranza si erano accordati in commissione, i dibattiti della seconda e terza lettura sarebbero puntualmente degradati al livello di farsa, e la maggioranza non si sarebbe lasciata più coinvolgere in alcuna discussione costruttiva. Non solo, giustificate proposte di modifica della minoranza non sarebbero state nemmeno prese in considerazione con la motivazione che ormai era troppo tardi (Gerlach, p. 49). Particolarmente sotto il cancellierato di Bismarck, il normale decorso del processo legislativo sarebbe stato il seguente:

> Nella prima lettura di un progetto di legge presentato dal governo si proclamavano ad alta voce gli ideali liberali. In commissione si cercava quindi di correggere il progetto almeno in parte nel senso degli ideali liberali. In occasione della seconda lettura in aula Bismarck proclamava però puntualmente la inaccettabilità di tutte le correzioni sostanziali che si volevano apportare al progetto governativo, e tra la seconda e la terza lettura si trattava alacremente tra i capi dei nazionalliberali e i fiduciari di Bismarck per salvare del liberalismo ciò che si poteva salvare. Alla fine veniva regolarmente fuori che niente si poteva salvare. Bismarck conosceva solo il 'o così… o così', e si manteneva fermo sulle sue posizioni. Allora erano gli altri ad ammorbidirsi, e quando si arrivava alla terza lettura rinnegavano tutto ciò che alla prima lettura avevano sostenuto in modo pieno e incondizionato e già alla seconda lettura invece ancora solo a metà. [Gerlach, p. 92]

Come si vede, dunque, anche del funzionamento del *Reichstag* imperiale i contemporanei hanno sottolineato la assenza di pubblicità dei lavori parlamentari, e la storiografia costituzionale, per bocca del più grande allievo di Schmitt, Ernst Rudolf Huber, non ha mancato di affiancarsi a posteriori alla loro critica, sviluppando anche in riferimento al *Reichstag* imperiale quella tesi della «Öffentlichkeit als essential der Repräsentation», che il suo maestro aveva coniato minando alla base la legittimità del Parlamento di Weimar.

Huber, come Schmitt, prende le mosse da una assolutizzazione a tipo ideale della concezione che potremmo definire liberale classica della rappresentanza parlamentare, fondata cioè sulla figura del notabile (*Honoratiorenparlament*) e caratterizzata da un basso livello di sviluppo dello spirito e dell'agire del deputato partiticamente vincolato (Dieterich, pp. 73-83, in part. pp. 74 e 80). Ma è una concezione di rappresentanza popolare di cui peraltro negli ultimi decenni è stata messa massicciamente in dubbio la corrispondenza con un tipo parlamentare realmente e storicamente esistito; Huber non esita a "retrodatare" al Secondo Impero la critica schmittiana sull'assenza di pubblicità nei lavori parlamentari del *Reichstag*, a motivazione e giustificazione ideologica a posteriori dello scarso peso politico del *Reichstag* nella concreta vicenda storico-politico-istituzionale dell'epoca imperiale. Per Huber, proprio come per Schmitt, «senza pubblicità non c'è rappresentanza» e solo la pubblicità avrebbe reso il *Reichstag* un organo veramente rappresentativo (Huber, III, pp. 886-887).

All'interno della storiografia costituzionale e del diritto costituzionale tedeschi ancora oggi i pareri sembrano dividersi tra chi si spinge sino ad affermare che vi è Parlamento solo laddove esso agisce pubblicamente e cioè nell'aula (Ellwein-Görlitz, p. 242), e chi invece ribatte che una tale concezione del Parlamento, corrispondente a quella liberale classica, è però da sempre del tutto estranea alla realtà storica (Fuchs; Küh-

ne, p. 100; Hauenschild, p. 38). Non mancano tuttavia nemmeno tentativi di mediazione tra un'inequivocabile affermazione della necessaria pubblicità dei lavori parlamentari, da un lato, e una realistica ma non rassegnata presa d'atto della realtà, dall'altro.

Uno studioso come Leo Kissler apre un saggio su *Parlamentsöffentlichkeit: Transparenz und Artikulation* affermando che il "luogo centrale", il "cuore" della pubblicità parlamentare, deve essere considerato "il *Plenum*", vale a dire l'aula. Poi però, nel porsi la domanda se l'assemblea plenaria possa effettivamente essere considerata oggi un luogo di comunicazione politica, egli si trova a non poter tacere l'impressione, invero assai consolidata e diffusa, che «il *Bundestag* dibatte [anche] pubblicamente, ma soprattutto segretamente», dato che «il lavoro parlamentare si è spostato in numerosi organismi non pubblici», tra cui le commissioni, che sono tenute a rendere pubblico solo il risultato dei loro lavori, nonostante si vada progressivamente rafforzando la propensione a rendere pubbliche anche le loro sedute (Kissler, pp. 993, 1001-1002, 1005-1006).

Tutto questo ci dice che ancora oggi, a conferma dei tanti fili di continuità tra la storia politico-istituzionale dell'epoca costituzionale e quella della nostra epoca democratico-parlamentare, la questione su cui ci si interroga è ancora sostanzialmente la stessa. Vale a dire se effettivamente la pubblicità e la trasparenza dei lavori parlamentari del *Plenum* debbano essere valori irrinunciabili, o se invece essi non possano essere almeno in parte sacrificati, a vantaggio sia dell'efficienza e della produttività dell'istituzione parlamentare, sia della qualità della sua attività legislativa.

Se questo è ancora attualmente lo *status quaestionis*, allora ha senso chiedersi a che punto della storia parlamentare europea, e tedesca in particolare, abbia cominciato a profilarsi la questione; soprattutto, di contro a quelle posizioni storiografiche che in una presunta progressiva perdita di pubblicità dei lavori parlamentari hanno visto l'inizio della obsolescenza dell'istituzione parlamentare. Ha senso chiedersi se la questione dello spostamento del lavoro parlamentare dalla pubblicità dell'aula alla segretezza delle commissioni parlamentari, non sia sorta con l'istituzione parlamentare stessa e con il suo strutturarsi in partiti più o meno organizzati. Quando cioè le forze politiche che credevano nella soggettività politica del Parlamento, e quelle liberali per prime, hanno pragmaticamente ricercato momenti non pubblici di organizzazione della attività istituzionale del Parlamento per assicurare la sua capacità di sintesi politica e accrescere l'effettività e la produttività dei suoi lavori.

2. *La pubblicità parlamentare nella Germania costituzionale*

Con pubblicità dei lavori parlamentari, sin dall'inizio della moderna epoca rappresentativa, si sono intese tre cose: il libero accesso alle tribune per tutti; il diritto della stampa alla pubblicazione dei protocolli parlamentari; il diritto di fare a mezzo stampa resoconti liberi dei dibattiti (Mohl 1860, pp. 304-312; Dieterich, p. 48).

Essa fu sempre ritenuta, nella riflessione politico-costituzionale dei liberali tedeschi della prima metà dell'Ottocento, come un principio organizzativo-strutturale irrinunciabile, in una moderna costituzione rappresentativa, per la capacità dell'istituzione parlamentare di affermarsi pienamente nel pro-

cesso di formazione della volontà politica e in particolare nel processo di legislazione. Solo la pubblicità dell'attività del Parlamento poteva sia garantire che le leggi da esso varate fossero realmente in sintonia con l'opinione pubblica (di cui il Parlamento era nientemeno che l'istituzionalizzazione) e che la rappresentanza popolare svolgesse quindi quella funzione di integrazione della nazione che gli era intrinseca, sia rassicurare il popolo e gli elettori sul fatto che la loro rappresentanza, all'interno delle mura del Parlamento, effettivamente svolgeva l'altra sua funzione primaria (oltre alla produzione delle leggi) di controllare il governo (Dieterich, pp. 23-50, in part. p. 26).

Determinazioni affermanti il principio della pubblicità dei dibattiti delle seconde Camere e la facoltà per le stesse di pubblicare i resoconti delle loro sedute, laddove invece le prime Camere si riunivano solitamente a porte chiuse tranne che nel Baden (Botzenhart, p. 474), erano presenti in numerose costituzioni tedesche prequarantottesche. Con lo stesso termine si indicavano tuttavia spesso cose diverse o livelli assai differenti di pubblicità. Poteva anche accadere, però, che il principio della pubblicità fosse introdotto non direttamente dalla costituzione ma solo dai regolamenti interni delle rappresentanze popolari.

La pubblicità delle sedute delle due Camere era stabilita ad esempio dall'art. 167 della costituzione del Württemberg del 25 settembre 1819. Anche se questo articolo non implicava che fossero pubblicati dei resoconti stenografici (*Stenographische Berichte*) fedeli alla lettera dei dibattiti dell'aula, e anche se l'art. successivo, il 168, che sarà modificato solo nel 1874, riconosceva anche al monarca o a suoi emissari (oltre che ad un numero non inferiore a dieci di deputati), il diritto di chiedere che le sedute fossero tenute segretamente (Botzenhart, p. 475).

Al contrario della costituzione appena citata, quella del Granducato dell'Assia del 17 dicembre 1820 (art. 99) aveva affermato il principio che i dibattiti delle due Camere dovessero essere resi noti a mezzo stampa; ma non riconosceva alle Camere il diritto di tenere pubblicamente le sedute, diritto che fu riconosciuto loro solo con la legge di introduzione del regolamento parlamentare del 10 ottobre 1849 (Huber (ed), 1, p. 234). Resoconti stenografici riportanti fedelmente e senza censure il corso del dibattito parlamentare non venivano pubblicati neanche nel Baden, la cui costituzione del 22 agosto 1818 aveva affermato, all'art. 78, la pubblicità delle sedute delle due Camere; anche il regolamento parlamentare (§ 74) consentiva solo, genericamente, che fosse pubblicato del materiale relativo alle sedute.

Nella costituzione della Baviera del 26 maggio 1818, infine, non si diceva niente sulla pubblicità delle sedute parlamentari, ma al § 68 del regolamento si consentiva alle Camere di pubblicare i loro protocolli, senza però che ciò costituisse per loro un obbligo. La possibilità di tenere sedute a porte chiuse solo con il consenso della maggioranza dei deputati fu introdotta dal nuovo regolamento (*Gesetz, den Geschäftsgang des Landtags betreffend* del 25 luglio 1850) che le Camere si diedero sull'onda dei rivolgimenti quarantotteschi (Botzenhart, pp. 475-476, 505-507).

Il modo e la misura in cui la pubblicità dei lavori parlamentari era garantita nella Germania prequarantottesca, profondamente segnata dall'ineliminabile dualismo su cui poggiavano i sistemi monarchico-costituzionali, erano insomma molto differenti da Stato a Stato. Nel complesso erano ritenuti dai liberali, come si evince dal qua-

dro della situazione offertoci da Carl Welcker nella voce *Öffentlichkeit* dello *Staatslexikon* (redatta molto probabilmente prima dello scoppio della rivoluzione del 1848), del tutto insoddisfacenti.

Basti dire che nei singoli Stati territoriali tedeschi di cui si componeva la Confederazione germanica, in genere i ministri o i loro rappresentanti potevano inserirsi in qualsiasi momento nei dibattiti parlamentari, inaugurando una prassi che si è mantenuta sino ad oggi (Kühne, p. 90; Steiger, p. 94). E che il monarca, oltre al potere di scioglimento, chiusura e aggiornamento del Parlamento, che in epoca costituzionale era sempre nelle sue mani, aveva anche in genere a sua disposizione, particolarmente negli Stati divenuti costituzionali per primi, il diritto di chiedere in qualsiasi momento la segretezza delle sedute parlamentari (Kühne, pp. 90-91), di condannare cioè di fatto alla non esistenza insieme al Parlamento anche la sfera dell'opinione pubblica. Per giunta in decenni, come quelli del *Vormärz* o dell'immediato *Nachmärz* , in cui furono continuamente all'ordine del giorno pesanti limitazioni e addirittura prolungate sospensioni della libertà di stampa, di riunione e di associazione.

In Prussia, che com'è noto fu uno degli ultimi Stati tedeschi a divenire costituzionale, sarà proprio sull'onda della rivendicazione della pubblicità dei lavori delle Diete provinciali che entrò progressivamente in una crisi irreversibile l'intero sistema rappresentativo cetuale. Le leggi istitutive dei *Provinziallandtage* prussiani del 1823 si erano limitate a riconoscere loro il diritto di rendere noti attraverso la stampa solo "il risultato" e il "deliberato" finale (*Abschied*) dei loro dibattiti, ed i regolamenti interni di taluni di questi ceti provinciali addirittura imponevano ai deputati il silenzio sui lavori a cui avevano partecipato (Obenhaus, pp. 201-203, 250-251, 390-391, 400-419, 568-571).

La moderna costituzione rappresentativa che entrò in vigore in Prussia il 31 gennaio 1850 garantì invece in modo completo, insieme a più moderne relazioni politico-rappresentative e al diritto di ogni Camera di «regolare il corso dei suoi lavori e la sua disciplina attraverso un regolamento» (art. 78), il carattere pubblico dei lavori delle due Camere (art. 79) (Huber (ed), 1, 510), mentre la libertà di dare a mezzo stampa resoconti dei dibattiti parlamentari fu garantita dal § 38 della legge prussiana sulla stampa del 12 maggio 1851 (Hatschek 1922, pp. 504-505).

Nella loro sostanza le innovazioni introdotte dalla costituzione prussiana erano state però già riconosciute, sempre nel corso della terza ondata costituzionale del 1848/49, dalla costituzione di Francoforte, che tra l'altro lasciò all'autonoma e sovrana decisione del Parlamento di definire nel rispetto di quali criteri l'assemblea potesse decidere di tenere segretamente le sue sedute (§ 111) (Huber [ed], 1, p. 387 e Hatschek 1922, p. 492).

La assicurazione piena e incondizionata nella costituzione e nel regolamento della rappresentanza popolare della pubblicità dei suoi dibattiti non era però allo stesso tempo, come invece ritenevano i teorici liberali della prima metà del secolo, garanzia certa di trasparenza del processo legislativo. La concretizzazione di questo principio dipendeva infatti notevolmente, come si avrà modo di vedere, da come la rappresentanza popolare affrontava di fatto, spesso allontanandosi notevolmente da quanto previsto nel regolamento interno o addirittura in contraddizione con esso, sia la preparazione (*Vorbera-*

tung) del progetto di legge o della risoluzione che avrebbe dovuto essere oggetto della pubblica discussione dell'aula, sia l'esame vero e proprio del progetto o della proposta che avrebbe dovuto essere infine oggetto della votazione.

Sin dai loro primi tempi di vita, le moderne istituzioni rappresentative si trovarono sostanzialmente ad optare tra due diversi tipi di regolamenti parlamentari che con il tempo erano andati cristallizzandosi.

Quello francese suddivideva l'assemblea in tante sezioni (in Germania dette generalmente *Abteilungen*, ma anche meno spesso *Sectionen*), numericamente uguali e indifferenti alla composizione politica dell'assemblea. Ad esse l'aula, data l'ovvia difficoltà di lavorare all'interno di un organismo troppo numeroso e quindi allo scopo di raggiungere una più alta e migliore capacità di lavoro entro un organismo più ristretto, "delegava", come a suoi sottoorganismi, la preparazione della materia oggetto delle sedute plenarie, riconoscendo dunque loro un grado di autonomia relativamente alto ma sottraendo una fase importantissima del processo legislativo alla pubblicità.

Quello inglese, che a differenza del francese non era completamente scritto e poggiava, almeno in parte, sulla consuetudine (come del resto la gran parte del diritto costituzionale inglese), privilegiava invece l'aula, l'assemblea plenaria, in cui i rapporti di maggioranza e minoranza erano in ogni momento chiaramente percepibili, come luogo centrale dei dibattiti parlamentari e foro decisionale per eccellenza, garantendo dunque un più elevato livello di pubblicità. Secondo il diritto regolamentare inglese solo nell'aula, alla quale pervenivano in prima battuta tutti i progetti di legge o altre proposte, si poteva decidere come procedere oltre, e cioè se l'oggetto avrebbe dovuto essere affidato ad una commissione o invece tolto dall'ordine del giorno, e soprattutto, nel primo caso, se l'aula avrebbe dovuto trasformarsi essa stessa per intero in una commissione (quella che in Inghilterra prendeva il nome di *committee of the whole house*) per esaminarlo. In questo caso si sarebbe consentito a tutti i deputati di venire a conoscenza in egual misura di quello che sarebbe successivamente stato oggetto del pubblico dibattito e delle deliberazioni dell'aula (Mittermaier, pp. 649-650); evitando da un lato quella frammentazione specialistica delle conoscenze dei deputati tipica dei membri delle commissioni, che peraltro conferiva loro una certa superiorità contribuendo ad una loro autonomizzazione dal resto dell'assemblea; dall'altro, favorendo decisamente la trasparenza del percorso decisionale seguito nel processo legislativo.

In linea di massima le moderne istituzioni rappresentative tedesche si orientarono verso il modello francese, ad eccezione dell'Hannover, non senza tuttavia qualche concessione al modello inglese (Kühne, pp. 94-95).

Già nell'Assemblea Nazionale di Francoforte, in particolare attraverso la sua *Geschäftsordnung* (GO) del 29 maggio 1848, fu recepito, prendendo le distanze dalla proposta di Robert von Mohl (Mohl 1848) e certo in considerazione sia delle dimensioni dell'assemblea, sia del fatto che molti deputati all'inizio non si conoscevano affatto tra di loro, il sistema francese di dividere l'assemblea in *Abteilungen*; per estrazione a sorte ne furono formate 15 di circa trenta deputati ciascuna.

Queste sezioni avevano il compito, oltre che di verificare la validità delle elezioni, di intraprendere un primo esame delle proposte che sarebbero state oggetto del dibattito parlamentare, quindi di eleggere ognuna un

suo rappresentante da inviare nella commissione centrale (*Zentralausschuss*) o nelle commissioni che avrebbero potuto essere insediate *ad hoc* per singole questioni e che avrebbero dovuto avere carattere non permanente, contrariamente anche stavolta a quanto consigliato nelle "Proposte" di Mohl. Solo in sede di commissione, in cui ovviamente si sarebbe discusso a porte chiuse, sarebbero infine dovute emergere chiaramente le posizioni della maggioranza e della minoranza, posizioni che avrebbero dovuto essere rappresentate all'aula da un relatore (Botzenhart, pp. 482-493; Dechamps, pp. 57, 93, 132).

Il regolamento dell'Assemblea Nazionale di Francoforte tuttavia, lungi dall'essere sempre fedelmente applicato e seguito alla lettera, fu ben presto sottoposto nella prassi quotidiana, come del resto però accadeva e accade spesso ai regolamenti parlamentari, a numerose modifiche, principalmente in conseguenza del peso preponderante ben presto acquisito nell'organizzazione interna del Parlamento dalle *Fraktionen*. Ad esse però non si faceva alcun cenno nel regolamento dell'aula, inaugurando una tradizione giuridico-positiva che si rivelò assai dura a morire (Demmler, pp. 150-151), e non solo in Germania.

Con il quasi immediato strutturarsi dell'assemblea in gruppi parlamentari, dato storico che evidentemente entra in contraddizione con la tesi secondo cui Francoforte sarebbe stato, più che altro, un *Honoratiorenparlament* (critico già Boldt, pp. 18), le *Abteilungen* cessarono ben presto di svolgere la funzione più importante loro assegnata dal regolamento dell'aula (e cioè il primo esame del materiale da sottoporre all'aula), mantenendo solo quella di eleggere i membri delle commissioni: funzione nel cui svolgimento peraltro dovettero ben presto

Stanza per le sedute delle sezioni, delle commissioni e dei gruppi parlamentari del Parlamento imperiale

accettare di subire l'influsso determinante dei "partiti". La preparazione dei dibattiti plenari passò così di fatto nelle mani delle commissioni da un lato e di questi ultimi dall'altro (Botzenhart, pp. 489).

Sulla base del regolamento dell'Assemblea Nazionale di Francoforte fu modellato anche quello adottato dalla Seconda Camera prussiana il 28 marzo 1849 (Plate, pp. 4 ss.), regolamento che restò formalmente immodificato sino al 1862.

A differenza di quello di Francoforte quest'ultimo prevedeva tuttavia, innovazione importantissima, che i progetti di legge provenienti dal governo, dall'altra Camera, o anche dagli stessi deputati, potessero ancora eccezionalmente essere esaminati dalle *Abteilungen* e dalla commissione centrale (*Zentralausschuss*), ma dovessero "di regola" essere esaminati dalle commissioni, nella cui composizione doveva naturalmente essere rispecchiata proporzional-

mente la forza numerica dei singoli gruppi parlamentari (Plate, pp. 57). A questo scopo furono insediate, oltre a quella che si doveva occupare delle *Petitionen*, sette commissioni permanenti, e da questo momento furono queste a svolgere la cosiddetta *Vorberatung*, e non più, a differenza di quanto si diceva nel regolamento, le *Abteilungen* (Plate, pp. 4-5, 25, 50; Botzenhart, p. 501).

Quindi anche in Prussia, come già a Francoforte, la suddivisione egualitaria dell'assemblea in sezioni indifferenti alla composizione politico-partitica dell'assemblea, era stata ben presto superata dal potere sempre maggiore acquisito dai gruppi parlamentari. Le sezioni non cessarono di esistere, ma, accanto al compito di effettuare la verifica dei poteri (*Wahlprüfung*) (§§ 3 e ss. della GO del 1849), rimase loro solo formalmente la funzione di eleggere i membri delle commissioni (§19 GO del 1849). Se infatti nel regolamento della Seconda camera non si giunse certo al riconoscimento ufficiale dell'influenza dei gruppi parlamentari sulla composizione delle commissioni, la crescita del loro potere si evince anche dal fatto che furono ulteriormente ristrette le possibilità di azione autonoma dei singoli deputati nel momento in cui fu aumentato il numero delle firme necessarie a sostegno della presentazione in aula di una proposta (Botzenhart, p. 502).

Ben presto però la possibilità espressamente prevista in via residuale dal regolamento prussiano del 1849, che nel caso non ci fossero state commissioni permanenti immediatamente interessate all'oggetto di un progetto di legge, il suo esame preliminare avrebbe potuto essere assunto dalle apartitiche *Abteilungen*, fu cancellata anche formalmente dalla riforma a cui il regolamento fu sottoposto nel 1862. Erano questi i tempi in cui ancora più forte di prima si fece sentire presso la maggioranza liberale della Camera la necessità di dare maggiore visibilità all'opposizione da essa condotta in aula sulla riforma militare voluta dal governo; oltre all'esigenza di razionalizzare maggiormente il corso dei lavori parlamentari lasciando meno spazio ai tempi morti e alla casualità, vi era anche l'urgenza di stabilire un collegamento più diretto e immediato con gli elettori e l'opinione pubblica nel suo insieme (Manca, pp. 249-250, 359 ss.).

La modifica della GO del 1862, proposta dall'allora deputato della *Fortscrittspartei* Max von Forckenbeck, riprendendo sostanzialmente una precedente proposta di modifica avanzata nel 1861 dal liberale Eduard Simson, anch'egli come Forckenbeck futuro presidente del *Reichstag* imperiale. Si stabilì che l'aula potesse decidere sin dall'inizio di trasmettere preliminarmente parte del suo carico di lavoro direttamente alle commissioni, alle quali fu inoltre concessa la possibilità di relazionare all'aula non solo per iscritto ma anche oralmente. In questo modo le commissioni venivano ad assumere anche formalmente quella funzione di *erste Vorberatung* dei progetti di legge che sin qui il regolamento aveva continuato a riconoscere alle sezioni; a queste, per contro, veniva ormai tolta anche formalmente qualsiasi possibilità di entrare nel merito dei progetti di legge, mentre fu ancora confermato loro il compito di eleggere le commissioni, nonostante che nella prassi ciò non accadesse più da lungo tempo (Plate, pp. 10-11, 50; Dechamps, pp. 57, 59).

Accanto alla soppressione anche formale della possibilità di effettuare la *Vorberatung* nelle sezioni, di cui si è appena detto, un'altra importantissima modifica apportata al regolamento della Camera prussiana

nel 1862, fu l'introduzione della possibilità della cosiddetta *Vorberatung im ganzen Haus*: una istituzione tipica del diritto regolamentare del Parlamento inglese, che prevedeva come preliminare alla discussione in aula (*Plenardebatte*) e accanto alla ormai divenuta obbligatoria *Vorberatung in Kommission*, anche un primo esame in aula, e quindi pubblico, del progetto di legge.

La modifica si era resa necessaria – così le motivazioni addotte dai proponenti della riforma – quando, dopo che si era imposta senza eccezioni la *Vorberatung* in commissione con l'obbligo della relazione scritta, avevano preso il sopravvento "le forme burocratiche" e il dibattito in aula aveva perso praticamente qualsiasi "vivacità". Su alcuni importanti progetti di legge la Camera doveva, al contrario, conservare la possibilità di pronunciarsi chiaramente subito. Addirittura la responsabilità dell'esplosione del conflitto costituzionale (1862-1866) era da far ricadere sulla commissione militare: se l'aula avesse avuto l'occasione di pronunciarsi sul principio sottostante alla riforma militare, immediatamente dopo la presentazione dei progetti di legge sull'esercito, forse la situazione non si sarebbe trascinata così a lungo (Plate, pp. 12, 51).

Il regolamento della Camera dei deputati prussiana, modificato nel 1862, valorizzava notevolmente la dimensione della pubblicità del lavoro parlamentare presente nel dibattito in aula. Lungi dal restare confinato nella sua applicazione al solo Stato prussiano, il regolamento fu adottato anche, dalla Confederazione della Germania del Nord nel 1866, con solo qualche modifica, peraltro non significativa, introdotta dal Parlamento imperiale costituente tedesco del 1867; questo, infatti, nella fretta di dare una costituzione alla neonata Confederazione, non poteva certo permettersi di inoltrarsi in una riforma del regolamento.

Sulla base del regolamento della Camera dei deputati prussiana, così come modificato nel 1862, fu quindi varata anche la costituzione della Confederazione della Germania del Nord (*Norddeutscher Bund*): in appena sei settimane ed esclusivamente attraverso dibattiti in seduta plenaria (*Plenardebatte*), senza cioè ricorrere all'attività preparatoria di una commissione costituzionale (*Verfassungskommission*), quale aveva invece operato anche a Francoforte nel 1848/49.

Al lavoro preparatorio di una tale commissione, i nazional-liberali, ormai partito centrale della coalizione di maggioranza, preferirono rinunciare non solo per consentire, come amavano proclamare, un maggior coinvolgimento della nazione nei pubblici dibattiti sulla costituzione, ma certo anche per sfuggire al rischio che in commissione il progetto governativo, sottoposto ad una riflessione più meditata e approfondita, potesse essere stravolto. O anche per evitare che, proprio prendendo spunto da quanto sarebbe inevitabilmente trapelato dai lavori di una tale commissione, la stampa liberal-progressista berlinese cogliesse l'occasione di far pesare la sua influenza.

Certo è ad ogni modo che la rinuncia all'esame in commissione, su cui insistettero particolarmente i nazional-liberali, ebbe come condizione e conseguenza allo stesso tempo una impennata del peso dei gruppi parlamentari all'interno della rappresentanza popolare tedesca; su di essi si riversò di fatto tutto il lavoro di *Vorberatung* che avrebbe dovuto svolgere un'eventuale commissione. Ai contatti informali tra i capigruppo fu evidentemente lasciato quel preliminare scambio di opinioni e le irrinunciabili trattative che solitamente avevano

luogo in commissione (Pollmann, pp. 189, 192-193).

A costituzione ormai approvata, il regolamento già adottato in via provvisoria una prima volta, fu confermato anche dal Parlamento tedesco ordinario il 10 settembre 1867. Già nei mesi che seguirono, tuttavia, importanti proposte di modifica formale del regolamento furono avanzate da due deputati nazional-liberali, Eduard Lasker e Karl Twesten, senza però che nel 1867 approdassero a nulla (Hatschek 1915, pp. 62-63).

La riforma del regolamento del Parlamento della Confederazione della Germania del Nord sarà tuttavia condotta a buon termine nell'anno immediatamente successivo e sarà definitivamente varata il 12 giugno 1868. Nel regolamento del *Reichstag* della Confederazione, che costituì il primo nucleo forte del (Secondo) Impero tedesco, furono così introdotti forti elementi innovativi – elementi a cui il regolamento della Camera dei deputati prussiana rimase invece estraneo – miranti ad avvicinarlo ancora più decisamente al regolamento in uso nel Parlamento inglese. Il riferimento è qui in particolare a quel sistema delle tre letture per l'esame dei progetti di legge che è rimasto una caratteristica fondamentale del diritto regolamentare della moderna rappresentanza popolare tedesca, ma non solo, sino ai nostri giorni.

Fino al 1868 nell'esame dei progetti di legge, sulla base del percorso largamente consolidatosi nella Camera dei deputati prussiana, veniva seguita la seguente procedura: 1) dibattito in aula su come si sarebbe dovuti procedere nella trattazione del progetto (*geschäftliche Behandlung*), 2)*Vorberatung* in commissione o, in via eccezionale, *Vorberatung im ganzen Haus* o addirittura nessun esame preliminare, infine, 3) discussione plenaria finale (*Schlußberatung im ganzen Haus*), nel corso della quale si tornava sia sui principi fondamentali della proposta di legge, sia sui singoli articoli, per chiudere, infine, con il voto (Hatschek 1915, pp. 65-66).

Con il sistema delle tre letture introdotto nel 1868 «il centro delle consultazioni, secondo quanto dichiarò lo stesso Twesten, si [sarebbe spostato] dalle commissioni, la cui *Vorberatung* sino ad allora aveva rappresentato la regola, nell'aula» (Hatschek 1915, pp. 63-64; Plate, pp. 14-15). In particolare, la prima lettura avrebbe dovuto consistere in un pubblico dibattito generale in aula sui principî fondamentali del progetto, le sue motivazioni, la sua attualità e attuabilità, nonché, in conclusione, sul modo in cui si voleva procedere. Tra la prima e la seconda lettura si inseriva il lavoro a porte chiuse dell'esame in commissione, e nella seconda lettura si tornava a discutere pubblicamente in aula sui singoli articoli del progetto sulla base, prevalentemente, del lavoro svolto dalla commissione. Infine nella terza lettura, che aveva luogo dopo che il progetto di legge era stato organicamente ricomposto nella forma che aveva assunto in seguito alla seconda lettura, si ridiscuteva di nuovo sui suoi principî ispiratori e le sue finalità, per passare poi a votarlo, prima articolo per articolo, poi nel suo insieme, e si decideva quindi definitivamente se vararlo o no nella forma che aveva nel frattempo assunto (Hatschek 1915, pp. 66; Rönne, pp. 285-286; Jekewitz, pp. 548-549).

In questo modo, effettivamente, i pubblici dibattiti dell'aula (*Debatten im ganzen Haus*) avrebbero dovuto acquistare un ruolo assai maggiore rispetto a prima, e il Parlamento sarebbe stato maggiormente coinvolto nelle diverse fasi del processo legislativo; mentre alle commissioni veniva assegnato un posto più definito ed un ruo-

lo più circoscritto nel processo legislativo solo tra la prima e la seconda lettura.

Sulla GO del *Reichstag* della Confederazione tedesco-settentrionale del 1868, che sarà adottata con poche modifiche anche dal *Reichstag* imperiale del 1871, restando per questa via, con il suo caratteristico sistema delle tre letture, anche alla base della GO del *Bundestag* repubblicano (Jekewitz, p. 548), il grande giuspubblicista liberale Ludwig von Rönne scriverà nel 1876:

> Il nuovo regolamento ha completamente abbandonato l'idea che stava alla base dei precedenti regolamenti, e cioè di spostare il fulcro dei dibattiti nelle sezioni e nelle commissioni, dando invece ai dibattiti plenari il carattere di arringa preparatoria. Esso parte invece dall'assunto che l'assemblea plenaria sia da considerarsi il portatore naturale e a ciò votato della consultazione e della risoluzione legislativa, e che perciò i principali punti di vista per ogni questione non debbano essere ricavati nelle sezioni e nelle commissioni, ma debbano invece maturare direttamente nella manifestazione di opinioni e nel dibattito della totalità; ciò che si deve trovare è la volontà della maggioranza, con partecipazione attiva e interazione reciproca di tutti i membri e non per mezzo di una articolazione burocratica e specialistica. Le commissioni devono continuare ad esistere solo come eccezione per riuscire a curare il dettaglio legislativo.
> [Rönne, p. 284]

Con la modifica a cui era stato sottoposto il regolamento del *Reichstag* nel 1868, i nazional-liberali volevano dunque riportare in primo piano il *Plenum* come luogo principale della comunicazione con l'opinione pubblica e la nazione; nonché, particolarmente, riaprendo a tutto campo il pubblico dibattito sul progetto di legge dopo la seconda lettura, rivalutare il *Reichstag* nel suo complesso come luogo della mediazione e del compromesso politico. Tutto ciò doveva però naturalmente passare per il drastico ridimensionamento del rilievo acquisito negli ultimi tempi, evidentemente ritenuto eccessivo, dal lavoro parlamentare svolto nelle commissioni: organismi che si voleva ridurre ad un ruolo secondario e subordinato, a mero strumento. Da esse, non da ultimo per la loro difficoltà a riflettere fedelmente le maggioranze incerte e oscillanti che, come vedremo, caratterizzeranno la vicenda politico-parlamentare imperiale (Pollmann, pp. 359, 361-362), si riteneva dovercisi attendere soprattutto un eccessivo protrarsi dei lavori parlamentari.

Tuttavia, già negli ultimi tempi del *Norddeutscher Bund* divenne ben presto assai chiaro che, di fatto, ad avvantaggiarsi di questa drastica riduzione del ruolo delle commissioni non era stata la seduta plenaria: peraltro, spesso, data la mole di lavoro legislativo che le veniva riversata addosso, si trovò a lavorare ai limiti delle sue possibilità, lasciando spesso alquanto a desiderare riguardo alla qualità della redazione tecnica delle leggi.

Ad acquisire in peso funzionale furono piuttosto le *Fraktionen*, i loro vertici e i comitati interpartitici, non solo, come già in Prussia, nella definizione della composizione delle commissioni, ma anche nell'approntamento della lista degli interventi per il dibattito in aula. Sempre con la riforma del 1868 era infatti stato soppresso l'istituto di origine francese della *Rednerliste*, che solitamente veniva rigidamente fissata ancora prima che iniziasse il dibattito e non era modificabile per alcun motivo, indipendentemente dal corso che prendeva il dibattito. Al suo posto fu invece introdotta, anche se solo nella prassi, la consuetudine inglese del presidente che chiamava i deputati ad intervenire secondo il suo arbitrio (Hatschek 1915, pp.

666-667), confidando tacitamente nella possibilità del presidente di collaborare con il *Seniorenkonvent*, una specie di conferenza dei capigruppo che radunava i fiduciari di tutti i gruppi parlamentari e che si era imposto in Prussia già verso la metà degli anni Sessanta (Plate, p. 229; Hauenschild, p. 33), ma di cui ancora per alcuni anni non si farà mai parola (Pollmann, p. 365).

Di questo *Seniorenkonvent*, che venne ben presto ad assumere di fatto funzioni importantissime – come la pianificazione del lavoro parlamentare, la fissazione dell'ordine degli interventi in aula, la distribuzione degli uffici della Camera e la definizione della composizione delle commissioni (Franke, p. 46-50; Hauenschild, p. 34) – non si faceva infatti alcun cenno, come del resto delle *Fraktionen*, nel regolamento del *Reichstag* appena modificato.

3. *La pubblicità nel processo di legislazione tra* Bundesrat *e* Reichstag

Il regolamento del *Reichstag* della Confederazione della Germania del Nord, uscito dalla riforma del 1868, fu adottato come si è detto, con qualche leggerissima modifica volta essenzialmente a perfezionare il sistema delle tre letture, anche dal primo *Reichstag* dell'appena fondato (Secondo) Impero tedesco il 21 marzo 1871, e fu poi nuovamente confermato all'inizio di ogni legislatura.

Il regolamento del Parlamento imperiale, tacendo clamorosamente sull'esistenza delle *Fraktionen* e del *Seniorenkonvent*, nella realtà i motori principali della vita politico-parlamentare ed i luoghi in cui effettivamente venivano prese le decisioni, certo contribuì non poco con la sua reticenza ad alimentare le critiche di coloro che, prima di Carl Schmitt e prima che in Germania fosse introdotto il sistema parlamentare di governo, cominciarono ad indicare nell'aula solo il teatro di una ben studiata rappresentazione scenica (Mergel, pp. 295 ss., 401; Biefang, pp. 86-100; Blackbourn). Allo stesso tempo non si prendeva atto di come solo l'esistenza delle tanto deprecate stanze degli organismi dei partiti fosse in grado di far funzionare un Parlamento moderno, fondato non più solo sul libero mandato del deputato ma anche democraticamente eletto e su cui quindi gravavano pesanti ipoteche di legittimazione.

Com'è noto, il sistema politico-costituzionale imperiale era caratterizzato dalla originale compresenza di un diritto elettorale altamente moderno e democratico, con un sistema di elezione dei deputati oltre che generale, anche segreto e diretto, con un sistema di governo monarchico-costituzionale fondamentalmente dualistico, poggiante sull'assicurazione costituzionalmente garantita della preponderanza dell'esecutivo (consiglio federale [*Bundesrat*], cancelliere, imperatore) sul legislativo e sul *Reichstag* in particolare.

In un sistema politico in cui ad una democratizzazione reale anche se voluta soprattutto dall'alto non seguì mai una parlamentarizzazione compiuta e formale (Schönberger, pp. 633 ss., 650; Ritter, pp. 85-90; Zwehl, pp. 96, 101-105; Ullmann, p. 71), era certo assai concreto per la rappresentanza popolare il pericolo che si levassero dalla sfera dell'opinione pubblica e dagli elettori pesanti dubbi sulla sua legittimazione funzionale e politica: dubbi che effettivamente diventarono assai pressanti soprattutto dopo il 1878. In questo momento entrò infatti in crisi l'alleanza parlamentare tra liberali e conservatori

moderati che aveva sin qui fattivamente supportato il governo imperiale nel porre le basi giuridico-amministrative del nuovo Stato federale tedesco fondato sulla *Reichsverfassung* (RV) del 16 aprile 1871 (Huber (ed), 2, pp. 384-402), e la mediazione politica tra Parlamento e governo imperiale, nonché tra le forze politico-parlamentari tra di loro, diventò ancora più laboriosa.

All'interno del Parlamento, le maggioranze parlamentari che si susseguirono nel tempo divennero sempre più incerte e oscillanti. Il più nutrito dei gruppi parlamentari, i nazional-liberali, arrivò a contare nel suo momento di maggiore forza 150 membri, e quindi non raggiunse mai da solo la maggioranza (circa 199 voti); d'altro canto la maggioranza relativamente solida tra liberali e conservatori-liberali che aveva retto sino al 1878, dovette essere sempre nuovamente ricontrattata. A questo bisogna poi aggiungere che le differenze tra i gruppi parlamentari di opposizione erano troppo grosse perchè essi riuscissero a sfruttare quella complessiva maggioranza numerica che pure raggiunsero dal 1881 al 1887. Si può così dire che nel Parlamento imperiale, se si prescinde dal cosiddetto *Kartellreichstag* (1887-1890), vere e proprie coalizioni non ce ne furono, e a ben vedere le *Fraktionen* finirono effettivamente con lo sviluppare più capacità di mediazione verso l'esecutivo imperiale che non tra di loro (Ullrich, pp. 64, 92).

Nel nuovo Impero la generalità del diritto di voto, oltre a raggiungere lo scopo per cui era stata introdotta da Bismarck, l'integrazione in uno Stato federale unitario di tutto il popolo tedesco proveniente da esperienze storiche e statali differenti, ebbe anche come effetto che i partiti giunsero gradatamente ad acquistare una forza prima sconosciuta. Sia dentro il Parlamento, dove sin dall'inizio della moderna vita parlamentare essi, o meglio le *Fraktionen*, ebbero un ruolo catalizzatore decisivo per il funzionamento dell'istituzione parlamentare; sia fuori dal Parlamento, dove gli stessi furono costretti a darsi una organizzazione più solida e articolata soprattutto per l'organizzazione delle campagne elettorali (Ullrich, pp. 76-84; Nipperdey, pp. 22, 24). In Germania, tuttavia, in genere e soprattutto tra i liberali è sempre stato il gruppo parlamentare ad assumere la guida del partito nel paese e non, viceversa, il partito a guidare la sua rappresentanza in Parlamento (Ullrich, p. 80; Nipperdey, pp. 139, 145, 158).

Il rafforzarsi del sistema dei partiti, caratteristico dell'epoca imperiale, mise comunque definitivamente in crisi la concezione liberale classica dell'istituzione parlamentare, formata essenzialmente da notabili (*Honoratiorenparlament*). Una concezione che certo è stata generosamente alimentata dal sistema maggioritario vigente, che da un lato spingeva i deputati ad essere più attenti agli interessi del proprio collegio elettorale che non a quelli dell'intero popolo e dall'altro li rendeva particolarmente riottosi in Parlamento a qualsiasi disciplina di partito (*Fraktionszwang*) (Ullrich, pp. 33, 70, 74; Nipperdey, pp. 163, 174), e che sottostava a ben vedere alla consuetudine, sempre rigidamente rispettata dai regolamenti parlamentari tedeschi sino a Weimar, di ignorare del tutto l'esistenza dei partiti all'interno del Parlamento.

Le *Fraktionen* furono ufficialmente riconosciute per la prima volta, a livello dei singoli Stati tedeschi, dal regolamento della Seconda Camera del Württemberg del 12 agosto 1909, laddove si parlava dell'importanza delle «associazioni di membri» del Parlamento per l'elezione delle commissio-

ni; mentre, a livello imperiale, il loro primo riconoscimento si ebbe solo con il regolamento del *Reichstag* weimariano (§§ 7-9 della *Geschäftsordnung für den Reichstag* del 12 dicembre 1922 [Tschucke, pp. 19-20]), in cui pure si assegnava ad esse il compito di formare le commissioni (Demmler, p. 154; Hauenschild, p. 21).

Se in genere si è sottolineata alquanto acriticamente la sostanziale continuità rintracciabile tra i regolamenti delle rappresentanze popolari tedesche dagli inizi del moderno parlamentarismo ad oggi (Kretschmer, pp. 290-291; Trossmann, p. 125), proprio su questo punto, e cioè sul persistente disconoscimento della strutturazione in partiti dell'istituzione parlamentare, e quindi sullo iato tra diritto regolamentare positivo e funzionamento reale dell'istituzione parlamentare (*Reichstagswirklichkeit*) che ne conseguiva, non si può non ammettere che la continuità fu perlomeno imbarazzante.

Il principio della pubblicità dei lavori parlamentari, inteso come garanzia che esterni potessero assistere ai dibattiti del Parlamento e che dei lavori di quest'ultimo fosse data notizia all'opinione pubblica a mezzo stampa, era solennemente affermato sia nell'art. 22 della già citata costituzione imperiale (Huber [ed], 2, p. 390) che nell'art. 36 della *Geschäftsordnung für den Reichstag* (Huber (ed), 2, p. 429). L'art. 26 della costituzione imperiale, inoltre, a ulteriore garanzia della pubblicità dei lavori del *Reichstag*, proteggeva quest'ultimo da arbitrarii aggiornamenti da parte dei vertici dello Stato.

Nel processo di legislazione imperiale (art. 5 della RV), a cui erano chiamati a concorrere con pari diritti il *Bundesrat* (Consiglio federale, ovvero la rappresentanza dei monarchi e/o dei governi dei singoli Stati), con funzioni sia di governo sia di legislazione e presieduta dal Cancelliere imperiale, e il *Reichstag* (Rönne, pp. 13 ss.), il livello di pubblicità dei lavori non era sempre costante. Esso dipendeva infatti non solo dal necessario alternarsi nel *Reichstag* dei lavori dell'aula a quelli delle cosiddette "camere oscure" delle commissioni, ma anche dal fatto che l'altro fattore della legislazione, il Consiglio federale, potesse praticamente in ogni momento ritirarsi a dibattere "privatamente" a porte chiuse, e quindi sottrarsi alla dialettica aula-commissioni, salvo poi rientrarvi e far qui valere il suo potere di veto.

In particolare, il livello di pubblicità del processo legislativo era maggiore quando il progetto di legge partiva dal Parlamento e nel corso del suo esame; mentre era alquanto ridotto quando esso partiva dal *Bundesrat*, il che però era ciò che accadeva di regola, dato che da esso muoveva solitamente l'iniziativa legislativa. In questo caso i progetti di legge (o le proposte, le petizioni, le interpellanze) erano discussi prima al *Bundesrat* in sedute rigorosamente non pubbliche, coerentemente con la natura dell'organo, e solo successivamente venivano trasmessi al *Reichstag* perché li esaminasse. O meglio, venivano trasmessi al presidente di quest'ultimo dal Cancelliere imperiale che presiedeva il *Bundesrat* (Ullrich, pp. 16, 101-103; Huber, III, p. 852).

Il Consiglio federale, nonostante si fosse dotato anch'esso di una *Geschäftsordnung für den Bundesrat* (Huber (ed), 2, pp. 417-422) che definiva un percorso ben determinato per l'esame dei progetti di legge e prevedeva l'instaurazione di ben undici commissioni permanenti per la loro preparazione, partecipava dunque alla legislazione ma non era né una seconda Camera, come ten-

ne a precisare Laband (Laband, p. 307), né in alcun modo parte del Parlamento (Ullrich, pp. 21, 23, 102-103; Huber, p. 853). Nella sua collegialità esso rappresentava, piuttosto, il polo monarchico-governativo nella forma di governo monarchico-costituzionale che a ben vedere vigeva anche a livello imperiale, oltre che nei singoli Stati territoriali tedeschi, e in quanto tale non poteva essere tenuto a discutere pubblicamente.

Insomma, nella realtà costituzionale imperiale la pubblicità dei lavori parlamentari non coincideva affatto con la pubblicità dell'intero processo di legislazione. Non solo, dei due organi designati dalla costituzione a fattori della legislazione, l'organo che teneva segretamente le sue sedute e di cui quindi di solito non si occupava direttamente né la stampa né l'opinione pubblica, il *Bundesrat*, i cui membri non erano nemmeno continuamente esposti (come invece accadeva ai membri del *Reichstag*) alla corrosiva critica che parlassero «zum Fenster hinaus», era anche l'organo che nella costituzione deteneva "la posizione dominante" (Deuerlein, p. 20).

È perciò solo logico che all'interno del Parlamento ci si sia interrogati da subito se la pubblicità in sé e per sé agisse effettivamente da moltiplicatore della forza e dell'influenza politica del Parlamento, come avevano ritenuto i liberali tedeschi della prima metà del secolo, o se invece in certe circostanze l'obbligo della pubblicità non minacciasse di trasformarsi in un fattore di debolezza. E questo ancora di più qualora si prendesse definitivamente atto che a dover andare al confronto e alla contrattazione con il *Bundesrat* per far funzionare la macchina della legislazione era solo apparentemente tutto il *Reichstag*, in realtà invece una frazione di esso, generalmente la sua maggioranza.

Sala delle sedute plenarie del Reichstag *imperiale, 1894*

L'interesse soprattutto della maggioranza parlamentare a varare le leggi e quindi a cercare nel merito un accordo con il *Bundesrat*, dato anche che la RV (come in genere le *konstitutionelle Verfassungen*) non aveva affatto previsto cosa dovesse succedere nel caso che i due fattori della legislazione non riuscissero a trovare un accordo, richiedeva comprensibilmente tanta più riservatezza quanto maggiore si prospettava già in partenza la distanza e la disomogeneità politica tra le due Camere. Già il solo fatto che il divario politico-ideologico e politico-programmatico tra governo imperiale e *Reichstag* nel suo complesso andò progressivamente aumentando dopo il 1878, e che contemporaneamente divenne più alto il livello di conflittualità interna al Parlamento imperiale, in particolare con il progressivo rafforzarsi del partito socialdemocratico, lascia intuire quanto vitale potesse apparire per la operatività, la funzionalità e la produttività stesse

del Parlamento imperiale la individuazione di momenti non pubblici di mediazione politica.

È evidente che a questo scopo si prestava eccellentemente ad essere utilizzato il lavoro non pubblico delle commissioni. Alle loro consultazioni solitamente prendevano parte con voto non deliberativo anche rappresentanti governativi o loro commissari, secondo quanto previsto dal § 29 della GO del Parlamento imperiale, ed in cui tutti i partiti dovevano essere rappresentati proporzionalmente alla loro forza elettorale. Al contrario, i pubblici dibattiti in aula, che pure erano stati particolarmente valorizzati dal regolamento vigente, rischiavano, se non adeguatamente preparati, o di ridursi ad ospitare un dibattito politico tanto conflittuale e lacerante quanto sterile e improduttivo (come del resto già era accaduto durante gli anni del conflitto costituzionale in Prussia), oppure di rivelarsi assolutamente superflui qualora si cedesse alla tentazione opposta di spostare tutto il lavoro parlamentare vero e proprio dalle assemblee plenarie nelle commissioni.

Il verificarsi di questo secondo caso era del resto tanto poco negli auspici e nelle intenzioni del Cancelliere quanto il verificarsi del primo, dato che il *Reichstag* rischiava comunque di perdere quel ruolo di integrazione politica della nazione tedesca, quel ruolo di «luogo di cristallizzazione della coscienza imperiale», che era il motivo principale per cui egli aveva voluto che venisse eletto democraticamente e che apparisse come il «fattore politico determinante della politica imperiale», laddove invece nella costituzione era «la parte più debole del corpo legislativo» (Deuerlein, p. 20).

Il *Reichstag*, a cui la costituzione imperiale (art. 27) aveva assicurato il diritto di decidere sugli *interna corporis* e quindi l'autonomia regolamentare (Arndt, pp. 33-34), acquistava la sua struttura attraverso tutta una serie di uffici e di organismi. Essi in parte servivano alla mera amministrazione del lavoro parlamentare (presidenza, ufficio, segretari e questori, sezioni); in parte avevano influsso diretto sulla legislazione, come la maggior parte delle commissioni; in parte, infine, avevano entrambe le funzioni, come nel caso del presidente, dei gruppi parlamentari, e del già incontrato *Seniorenkonvent*. Alcuni di questi organismi, come si è già visto, erano previsti dal regolamento parlamentare, altri, e cioè le *Fraktionen,* il *Seniorenkonvent* o le *Freie Kommissionen* (semplici unioni di deputati senza alcun mandato) si svilupparono al di fuori dello stesso.

Tra le commissioni, di cui trattavano i §§ 26 e ss. del regolamento del *Reichstag*, ce ne potevano essere sia di permanenti, sia di costituite *ad hoc* per esaminare e discutere proposte legislative ben determinate; in questo secondo caso erano destinate immediatamente a sciogliersi alla conclusione dell'esame del progetto di legge per cui erano state insediate.

Nel *Reichstag* imperiale non si sviluppò tuttavia un sistema di commissioni permanenti: delle sole 6 commissioni permanenti previste dal regolamento (regolamento, petizioni, commercio e attività produttive, finanze e dogane, giustizia, bilancio dell'Impero) non tutte furono sempre presenti. Il fatto che fossero trascurate le commissioni permanenti non significa però che si rinunciasse all'esame in commissione; in realtà furono create sempre nuove cosiddette *Fach* o *Sonderkommissionen* (Dechamps, pp. 58-59).

Ai lavori delle commissioni del *Reichstag* potevano prendere parte con voto consultivo, come si è già accennato, anche i membri

del *Bundesrat* ed i loro commissari. Il governo imperiale fece uso di questa possibilità e inviò un suo rappresentante permanente in alcune commissioni, cosa che gli consentiva di seguire in tempo reale l'andamento dei dibattiti delle commissioni del *Reichstag*. Sia dell'inizio dei lavori che della materia dei loro dibattiti, le commissioni dovevano dare notizia al Cancelliere imperiale (§29 GO). Non diventò invece mai una rispettata consuetudine che il *Reichstag* fosse messo al corrente in tempo ragionevole e utile delle prese di posizione del *Bundesrat* sulle proposte trasmessegli. Dopo che inizialmente quest'ultimo aveva negato sussistesse per esso qualsiasi obbligo di informare il Parlamento sulle sue risoluzioni, nel 1872 il Parlamento decise di inviare al Cancelliere imperiale la richiesta che gli fossero comunicate per iscritto al più tardi all'inizio di ogni sessione le risoluzioni prese dal Consiglio federale in merito alle proposte o ai progetti di legge pervenutigli.

Il Consiglio federale, che pure in un primo momento accolse senza replicare la richiesta del Parlamento imperiale, inaugurando nel 1873 la prassi, diligentemente osservata sino al 1918, di inviare un prospetto con le informazioni richieste all'inizio della sessione, cominciò però ben presto ad inviarle con tale ritardo da risultare inutilizzabili per gli scopi informativi che dovevano soddisfare, e lasciando quindi pressoché inalterato il livello di riservatezza non solo dei suoi dibattiti ma anche delle sue risoluzioni (Trossmann, p. 137).

Nelle commissioni, il cui numero di membri doveva essere eguale a 7 o a suoi multipli sino a 28, ad indicare alle singole *Fraktionen* quanti rappresentanti potessero inviare in esse, era nella prassi il *Seniorenkonvent*, che anche nel Parlamento imperiale si affermò abbastanza rapidamente, al di là del fatto che nel § 26 del regolamento parlamentare si dicesse che i membri delle commissioni erano eletti dalle *Abteilungen*. Solo la formazione delle commissioni attraverso il *Seniorenkonvent* poteva infatti garantire che esse rappresentassero uno "specchio veritiero" del *Plenum*, praticamente una assemblea plenaria in dimensioni ridotte, e che fosse di conseguenza possibile al loro interno una prima trattativa utile sul progetto di legge in discussione.

Principî fondamentali della attività delle commissioni erano, oltre alla loro formazione in rappresentanza proporzionale dei gruppi parlamentari, lo scambio di opinioni con gli organi governativi, la non pubblicità delle sedute, la loro indipendenza dall'aula. Particolarmente queste due ultime caratteristiche delle commissioni, la riservatezza delle sedute e la relativa autonomia rispetto all'aula, consentivano ai deputati di esprimersi con maggiore libertà; al loro interno assai meno sentiti erano anche i vincoli al gruppo parlamentare di appartenenza. Fermamente vincolato alle decisioni finali della commissione era per contro il relatore incaricato di riferire all'aula sull'esito dei lavori (Ullrich, pp. 44-46). La concezione giuridica dell'autonomia delle commissioni si è mantenuta sino ad oggi (Dechamps, p. 95).

La dovizia di particolari con cui nel regolamento del Parlamento imperiale ci si soffermava non solo sulle commissioni, sul modo in cui dovevano essere composte e sul modo in cui dovevano lavorare, ma anche sulle sezioni, e cioè su entrambi gli organi "ufficialmente" preposti alla preparazione dei lavori parlamentari dell'aula, colpisce ancora di più se si pensa a come invece nello stesso regolamento si tacesse

del tutto, come si è già accennato, su quegli organismi, quali i gruppi parlamentari e il *Seniorenkonvent*, in cui prima ancora che nelle commissioni di fatto si svolgeva la *Vorberatung* dei progetti di legge. La stessa possibilità che l'aula potesse all'occorrenza riversare parte più o meno consistente del suo lavoro nelle commissioni aveva come premessa, e conseguenza allo stesso tempo, una relativamente stabile strutturazione dell'aula in gruppi parlamentari.

Del resto, anche i rapporti del Parlamento con gli organi esecutivi dell'Impero passavano per la mediazione dei gruppi parlamentari, nel senso che gli esponenti dell'esecutivo, e Bismarck per primo, cercavano preferibilmente il dialogo con i parlamentari che potevano trattare in nome di un gruppo parlamentare relativamente folto o influente. Particolarmente nelle cosiddette *parlamentarischen Soireen* Bismarck cercava i contatti con i parlamentari e in queste occasioni furono spesso annunciati nuovi progetti legislativi.

L'epoca di estensione dei dibattiti plenari e con ciò anche del trionfo della pubblicità e della trasparenza dei lavori parlamentari a cui tendeva la lettera del regolamento imperiale, in effetti durò assai poco. Ben presto il lavoro svolto in commissione tra la prima e la seconda lettura andò acquistando peso sempre maggiore e soprattutto maggiore autonomia, mentre per contro la prima e la terza divennero sempre più formali. Nella seconda lettura, che era per l'appunto quella che avveniva sulla base del lavoro svolto sul progetto di legge all'interno della commissione, il progetto veniva discusso in ogni sua parte e ogni deputato poteva proporre modifiche su ogni punto del progetto in esame.

Se in seconda lettura l'aula rigettava il progetto in ogni sua parte, non era ammessa una terza lettura. Anche nel corso della terza lettura del progetto di legge i singoli deputati potevano proporre modifiche, ma, diversamente che nella seconda lettura, le proposte di modifica dovevano essere sostenute da almeno trenta deputati. Con la possibilità prevista dal regolamento del *Reichstag* di inserire l'esame in commissione in ogni fase del processo legislativo (§21 della GO), e soprattutto con la centralità assunta dalla seconda lettura, e cioè del lavoro svolto in commissione, si andò di nuovo irrimediabilmente inquinando di tratti caratteristici del modello francese quella purezza del modello inglese a cui invece Twesten e Lasker avevano voluto avvicinarsi ulteriormente nel 1868; prese così forma sempre più definita la cosiddetta "variante tedesca" del modello inglese di regolamento parlamentare (Jekewitz, p. 549).

Il livello relativamente alto di pubblicità del lavoro parlamentare "imposto" dal regolamento si rivelò ben presto tanto più insostenibile quanto evidentemente parziale, poggiando acrobaticamente sulla rimozione della ineliminabile presenza sulla scena parlamentare dei suoi protagonisti primi, i partiti ed i loro organismi. Del *Seniorenkonvent* addirittura, che si impose ben presto sul presidente dell'assemblea anche nella fissazione della *Rednerliste*, che a partire dal 1872 fu presentata direttamente da esso, e non più dal presidente in seguito agli accordi presi con esso (Ullrich, p. 51; Dechamps, p. 94), non si fece a lungo parola alcuna non solo nel regolamento parlamentare, ma nemmeno nelle sedute plenarie e nelle memorie dei deputati (Ullrich, pp. 41-44).

Particolarmente dall'esempio rappresentato da questo organismo, che prese successivamente il nome con cui è ancora oggi noto, vale a dire quello di *Ältestenrat*, e la cui importanza fu a lungo inversamente

proporzionale solo alla sua debolezza giuridico-positiva, si può intuire quanto grande fosse la differenza tra norme giuridiche fissate per iscritto e la costituzione materiale dell'Impero, quella stessa distanza che correva tra un regolamento parlamentare che lasciava apparire le pubbliche sedute dell'aula come il fulcro dei lavori parlamentari e invece una dialettica politico-istituzionale che premiava, come ancora oggi del resto, più i contatti informali e le trattative svolte nella segretezza degli organismi dei partiti che non la pubblicità incondizionata e la trasparenza dell'agire politico.

4. *Alcune riflessioni conclusive*

La storia costituzionale comparata è la disciplina cui forse spetta per così dire istituzionalmente di verificare se un dato fenomeno politico-costituzionale, in questo caso il restringersi della pubblicità e il venir meno della trasparenza dei lavori parlamentari in conseguenza della cosiddetta «Verlagerung der parlamentarischen Arbeit in die Ausschüsse» (Dechamps, pp. 1-2), sia o sia stato in relazione con la statica e/o la dinamica del sistema politico entro cui storicamente si manifesta o si è manifestato. Proprio per questo appare oggi tutt'altro che privo di senso tornare a riflettere sulla questione in termini aggiornati sia rispetto a come essa era stata impostata ormai mezzo secolo fa da Bruno Dechamps, sia soprattutto alla luce degli ultimi sviluppi del dibattito storico-costituzionale tedesco (ma che è ormai europeo) sui differenti tempi e modi della parlamentarizzazione dei sistemi monarchico-costituzionali, nonché sui tratti caratteristici della forma parlamentare di governo anche nei nostri Stati democratici di oggi.

Si può ancora oggi ritenere, come sostiene Dechamps, che quando la pubblicità dei lavori parlamentari effettuati nell'aula dovette essere sacrificata a vantaggio della maggiore precisione, razionalità e completezza dei lavori parlamentari svolti nelle commissioni, ciò si realizzò in termini tanto più radicali quanto più stretto era il legame tra Parlamento e governo, quanto più insomma il governo si presentava come il comitato esecutivo, politicamente responsabile, della maggioranza parlamentare, non da ultimo perchè così veniva a ricadere sul Parlamento un carico di lavoro maggiore rispetto a quello che vi ricadeva in un sistema politico monarchico-costituzionale?

Non richiederebbe forse oggi questa tesi di essere rivisitata alla luce delle nuove ipotesi di ricerca affermatesi negli ultimi decenni, secondo cui in Germania, dove pure non si arrivò alla parlamentarizzazione, il *Reichstag* di epoca imperiale, non meno di quello della Confederazione della Germania del Nord che lo aveva preceduto (Pollmann, pp. 17, 20, 357, 514) e di quello di Weimar che lo seguì (Mergel, pp. 91, 178-179), lavorò sempre intensamente, assiduamente e con grandi risultati, lasciando segni indelebili della sua intensissima attività di legislazione e acquisendo per tale via, indirettamente, un influsso crescente ed un peso da non sottovalutare nel governo dello Stato?

Particolarmente rispetto all'argomentazione sviluppata da Dechamps nella Germania dei primi anni '50, che vide anche la storiografia strenuamente impegnata a ricercare le cause e le ragioni profonde, possibilmente politico-strutturali, del *Sonderweg* tedesco, siamo in grado oggi, certo più che allora, di riflettere sul basso tasso di coin-

volgimento diretto del Parlamento nell'effettivo governo dello Stato, che gli avrebbe fatto assumere quel suo tratto caratteristico di mero *Diskussionsforum* e *Bewilligungsparlament* (Dechamps, p. 57).È un dato da cui Dechamps fa discendere un presunto scarso carico di lavoro del Parlamento tedesco, *ergo* una necessità proporzionalmente ridotta di riversare il lavoro parlamentare dall'aula nelle commissioni, *ergo*, strettamente correlato a ciò, il mancato sviluppo di un sistema stabile di commissioni permanenti (Dechamps, p. 75). Ma questa non fu affatto una caratteristica esclusiva del sistema politico e di governo della Germania di epoca costituzionale; fu invece, a ben vedere, un dato comune alla maggior parte dei sistemi monarchico-costituzionali dell'Europa continentale, anche quando quei sistemi, come ad esempio quello italiano, passavano nominalmente per parlamentari (Martucci).

A caratterizzare la vicenda tedesca non fu tanto la presenza di un Parlamento chiamato solo a ratificare decisioni assunte precedentemente altrove, particolarmente nelle sedute segrete del *Bundesrat*, e principalmente in questo senso mutilato nella dimensione della pubblicità, quanto piuttosto lo sviluppo, assai precoce e del tutto originale nell'articolazione interna, di un sistema di partiti relativamente stabile nella sua cronica instabilità. Nella Germania di epoca costituzionale si può cioè osservare un fenomeno esattamente opposto a quanto successe in Francia o in Italia, dove ad un Parlamento esteriormente forte faceva da contraltare una forma-partito ancora fondata essenzialmente sul ruolo preminente dei notabili.

In Germania, principalmente in conseguenza della relativamente precoce democratizzazione del diritto di voto (1867), infatti, il sistema dei partiti non solo si consolidò indipendentemente dal parlamentarizzarsi del sistema di governo, ma si consolidò facendo leva, non tanto sull'associazionismo politico che solitamente nella società prepara o segue da vicino il processo di costituzionalizzazione formale di uno Stato, ma invece proprio su quello che anche in seguito, per tutta l'epoca costituzionale e anche oltre, si confermò essere il nucleo fondamentale del moderno partito politico tedesco, la *parlamentarische Fraktion.*

Proprio su questo punto della persistente centralità del ruolo della *Fraktion* nella vita politico-costituzionale, la vicenda tedesca è in grado di esibire una particolarità la cui considerazione però, a ben vedere, può essere fatta pesare non solo per isolare il caso tedesco da quella che, secondo Dechamps, sarebbe stata la regola nei sistemi parlamentari maturi di Francia e Inghilterra (e cioè la «Verlagerung der parlamentarischen Arbeit in die Ausschüsse» per far fronte al sovraccarico di lavoro dell'aula con conseguente drastica riduzione della pubblicità e trasparenza dei lavori parlamentari). Ma anche nel tentativo di evidenziare il modo particolare in cui la Germania partecipò concretamente alla medesima vicenda politico-costituzionale degli altri Stati costituzionali europei, una vicenda che è indubitabilmente segnata dalla riduzione della pubblicità e trasparenza dei lavori parlamentari.

In questa prospettiva, bisogna anzitutto sgombrare il campo dall'assioma per cui il non consolidarsi in Germania sino a Weimar di un sistema di commissioni permanenti, sarebbe già di per sé indice incontrovertibile del relativo permanere della centralità del *Plenum* nella conduzione dei lavori parlamentari. Una tale impostazione infatti non rende ragione della innegabile

tendenza, documentabile già in epoca costituzionale e non solo quindi da Weimar in poi, del progressivo ma inesorabile restringersi della pubblicità e della trasparenza dei lavori parlamentari a favore del lavoro non pubblico delle commissioni.

Per cogliere il livello reale del grado di pubblicità sottratto ai lavori parlamentari dal lavoro delle commissioni, bisogna però anche mettere a nudo l'artificiosità di un metodo interpretativo che pretende di porre al centro dell'indagine la considerazione di un organo, per quanto relativamente autonomo, del Parlamento, e cioè le commissioni, senza di fatto tenere nella dovuta considerazione che dietro anche solo la pura e semplice esistenza delle commissioni ci furono storicamente ed immancabilmente in Germania i gruppi politici parlamentari, i partiti. Come ha intuito anche Dechamps, senza tuttavia trarne tutte le possibili conseguenze, furono i partiti e più precisamente le *Fraktionen* a mantenere saldamente nelle loro mani in Germania la decisione politica, mentre le commissioni furono a ben vedere solo i luoghi in cui queste si confrontavano tra di loro (Dechamps, p. 108).

Alla ricerca del momento preciso in cui il Parlamento tedesco ha pragmaticamente cominciato a cedere di fatto quote sempre più significative della pubblicità dei suoi lavori, non deve perciò suscitare meraviglia che già per il Secondo Impero assai frequenti siano le testimonianze dei contemporanei non solo del già avvenuto svuotamento del *Plenum* a favore delle commissioni (Hauenschild, p. 37), ma anche del superiore livello di sviluppo raggiunto in Germania dal sistema delle commissioni proprio in conseguenza del fatto che qui, a differenza che in Francia o in Inghilterra, esse fossero formate dal *Seniorenkonvent* (von Gerlach, p. 49).

Bibliografia

Arndt (K.F.), *Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht*, Berlin, 1966;

Becker (H.), *Die Parlamentarismuskritik bei Carl Schmitt und Jürgen Habermas*, zweite Auflage mit einer Vorbemerkung, Berlin, 2003;

Bergsträsser (L.), *Parteien – Fraktionen – Regierungen*, in *Zeitschrift für Politik*, 1955, pp. 84-90;

Biefang (A.), *Bismarcks Reichstag. Das Parlament in der Leipzigerstraße. Fotographiert von Julius Braatz*, Düsseldorf, 2002;

Boldt (W.), *Die Anfänge des deutschen Parteiwesens. Fraktionen, politische Vereine und Parteien in der Revolution 1848. Darstellung und Dokumentation*, Paderborn, 1971;

Botzenhart (M.), *Deutscher Parlamentarismus in der Revolutionszeit. 1848/1850*, Düsseldorf, 1977;

Blackbourn (D.), *Politics as Theatre. Metaphors of the Stage in German History, 1848-1933*, in *Populists and Patricians*, London, 1987;

Dechamps (B.), *Macht und Arbeit der Ausschüsse. Der Wandel der parlamentarischen Willensbildung*, Meinsenheim am Glan, 1954;

Demmler (W.), *Der Abgeordnete im Parlament der Fraktionen*, Berlin, 1994;

Dieterich (R.), *Die Funktion der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen im Strukturwandel des Parlamentarismus*, Diss. Jur., Tübingen, 1970;

Deuerlein (E.) (ed), *Der Reichstag. Aufsätze, Protokolle und Darstellungen zur Geschichte der parlamentarischen Vertretung des deutschen Volkes. 1871-1933*, Bonn, 1963;

– *Der Reichstag in Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit 1871-1945*, in Deuerlein (E.) (ed), *Der Reichstag*, cit., pp. 13-32;

Ellwein (Th.), Görlitz (A.), *Parlament und Verwaltung*, Teil I, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz, 1967;

Franke (H.), *Vom Seniorenkonvent des Reichstages zum Ältestenrat des Bundestages*, Berlin, 1987;

Fuchs (M.), Recensione a Schütt-Wetschky in «Der Staat», 25, 1986, 3, pp. 443-445;

Gerlach (H. von), *Das Parlament*, Frankfurt a. M., 1907;

Habermas (J.), *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Roma-Bari, 1977 (ed. or. *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Neuwied, 1962);

Hatschek (J.), *Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches*, Berlin u. Leipzig, 1915;

– *Deutsches und Preußisches Staatsrecht*, I, Berlin, 1922;

Hauenschild (W. D.), *Wesen und Rechtsnatur der parlamentarischen Fraktionen*, Berlin, 1968;

Hirth (G. Hrsg. von), *Preußischer Landtags=Almanach. X. Legislatur=Periode – 1. Session*, Berlin, 1868;

Huber (E.R.), *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789. III: Bismarck und das Reich*, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz, 1978 (ristampa della seconda edizione);

– (ed), *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte. 1. Deutsche Verfassungsdokumente 1803-1830*, 3a ed., Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz, 1978;

– (ed), *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, 2. Deutsche Verfassungsdokumente 1851-1900*, 3a ed. Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz, 1986;

Jekewitz (J.), *Ein ritualisierter historischer Irrtum. Zur Herkunft, ausgestaltung und Notwendigkeit von drei Lesungen im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren*, in «Der Staat», 15, 1976, 4, pp. 537-552;

Kissler (L.), *Parlamentsöffentlichkeit: Transparenz und Artikulation*, in Schneider (H.-P.), Zeh (W.) (edd.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch*, Berlin-New York, 1989, pp. 993-1020;

Koselleck (R.), *Critica illuminista e crisi della società borghese*, Bologna 1972 (ed. or. *Kritik und Krise. Ein Beitrag zur Phatogenese der bürgerlichen Welt*, Freiburg-München, 1959);

Kretschmer (G.), *Geschäftsordnungen deutscher Volksvertretungen*, in Schneider (H.-P.), Zeh (W.) (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch*, cit., pp. 291-331;

Kühne (J.-D.), *Volksvertretungen im monarchischen Konstitutionalismus (1814-1918)*, in Schneider (H.-P.), Zeh (W.) (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch*, cit., pp. 49-100;

Laband (P.), *Staatsrecht*, in P. Hinneberg (Hrsg.), *Die Kultur der Gegenwart. Ihre Entwicklung und ihre Ziele. Systematische Rechtswissenschaft*, Berlin u. Leipzig, 1906, pp. 293-334;

Manca (A.G.), *La sfida delle riforme. Costituzione e politica nel liberalismo prussiano (1850-1866)*, Bologna, 1995;

Martucci (R.), *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, 2002;

Mergel (Th.), *Parlamentarische Kultur in der Weimarer Republik. Politische Kommunikation, symbolische Politik und Öffentlichkeit im Reichstag*, Düsseldorf, 2002;

Mittermaier (K.-J.-A.), *Geschäftsordnung*, in C. von Rotteck, C. Welcker (edd), *Das Staatslexikon. Encyklopädie der sämmtlichen Staatswissenschaften für alle Stände*, Fünfter Band, Altona 1847, pp. 643-654;

von Mohl (R.), *Vorschläge zu einer Geschäftsordnung des Verfassungsgebenden Reichstages*, Heidelberg, 1848;

– *Die Geschäftsordnungen der Ständeversammlungen, in Staatsrecht, Völkerrecht und Politik. Monographien. Erster Band. Staatsrecht und Völkerrecht*, Graz, 1962 (ristampa inalterata dell'edizione Tübingen, 1860);

Nipperdey (Th.), *Die Organisation der deutschen Parteien vor 1918*, Düsseldorf ,1961;

Obenhaus (H.), *Anfänge des Parlamentarismus in Preußen bis 1848*, Düsseldorf, 1984;

Die parlamentarische Thätigkeit des Deutschen Reichstags und der Landtage und die Sozialdemokratie. Nebst einem Anhang, enthaltend: [...] für die Agitation, Auszüge aus den deutschen Vereins= [undVer]sammlungsgesetzen, dem Strafgesetzbuch, dem Reichswahlgesetz, der Wahlgesetzverordnung u., Leipzig (Verlag der Genossenschaftsbuchdruckerei), 1873;

Plate (A.), *Die Geschäftsordnung des Preußischen Abgeordnetenhauses, ihre Geschichte und ihre Anwendung. Unter Berücksichtigung der Geschäftsordnung und der Gewohnheiten des Deutschen Reichstages. Mit Textabdrücken der Geschäftsordnugen des Deutschen Reichstages und des Preußischen Herrenhauses*, 2a ed. inalterata, Berlin, 1904;

Pollmann (K.E.), *Parlamentarismus im Norddeutschen Bund 1867-1870*, Düsseldorf ,1985;

Ritter (G.A.), *Die deutschen Parteien 1830-1914: Parteien und Gesellschaft im konstitutionellen Regierungssystem*, Göttingen, 1985;

Rönne (L. von), *Das Staats-Recht des Deutschen Reiches*, I, 2a ed.Leipzig, 1876 (ristampa Kronberg/Ts., 1975);

Schmitt (C.), *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, 4a ed., Berlin, 1969 (ristampa inalterata della 2a ed. apparsa nel 1926);

Schneider (H.-P.), Zeh (W.) (edd), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch*, Berlin-New York, 1989;

Schönberger (Ch.), *Die überholte Parlamentarisierung. Einflußgewinn und fehlende Herrschaftsfähigkeit des Reichstags im sich demokratisierenden Kaiserreich*, in «Historische Zeitschrift», 272, 2001, 3, pp. 623-666;

Schütt-Wetschky (E.), *Grundtypen parlamentarischer Demokratie. Klassisch-altliberaler Typ und Gruppentyp unter besonderer Berücksichtigung der Kritik am "Fraktionszwang"*, Freiburg, 1984;

Steiger (H.), *Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems. Eine Untersuchung zur rechtlichen Stellung des Deutschen Bundestages*, Berlin, 1973;

Trossmann (H.), *Reichstag und Bundestag – Organisation und Arbeitsweise*, in E. Deuerlein (ed), *Der Reichstag* , cit., pp. 125-143;

Tschucke (O.Th.L.), *Die Geschäftsordnungen der deutschen Parlamente*, Berlin, 1928;

Ullmann (H.P.), *Politik im deutschen Kaiserreich 1871-1918*, München, 1999;

Ullrich (N.), *Gesetzgebungsverfahren und Reichstag in der Bismarck-Zeit unter besonderer Berücksichtigung der Rolle der Fraktionen*, Berlin, 1996;

Welcker (C.), *Oeffentlichkeit*, in C. von Rotteck, C. Welcker (edd), *Das Staatslexikon. Encyklopädie der sämmtlichen Staatswissenschaften für alle Stände*, Zehnter Band, Altona, 1848, pp. 246-282;

Zeh (W.), *Parlamentarisches Verfahren*, in J. Isensee, P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland: II. Demokratische Willensbildung – Die Staatsorgane des Bundes*, Heidelberg, 1987, pp. 425-466;

Zwehl (K.von), *Zum Verhältnis von Regierung und Reichstag im Kaiserreich (1871-1918)*, in G. A. Ritter (Hrsg.), *Regierung, Bürokratie und Parlament in Preußen und Deutschland von 1848 bis zur Gegenwart*, Düsseldorf, 1983, pp. 90-116.

L'originalità dell'informazione politica italiana: pubblicità parlamentare e opinione pubblica nel XIX secolo

MONICA STRONATI

Parlamento e opinione pubblica nel governo rappresentativo

Sebbene la parola *parlamentum* abbia origini lontane (è nota almeno dalla fine dell'XI secolo), l'accezione ottocentesca prende le mosse probabilmente dal *parlamentum* così com'è inteso dal tardo Medioevo, quando il termine si precisa, anche da un punto di vista giuridico, per designare semplicemente un'assemblea rappresentativa dei sudditi.

Se il Parlamento "è un'epoca", nell'Ottocento assume la fisionomia d'arengo politico-oratorio (d'altronde Parlamento rimanda anzitutto all'atto del parlare); nella forma può anche paragonarsi agli antichi parlamenti, ma non per lo «spirito da cui sono animati i governi rappresentativi moderni. Questi sono fondati sull'idea di eguaglianza, laddove quelle antiche assemblee furono fondate sui privilegi dei varii ordini di cittadini» (C. Bon-Compagni 1848, p. 93).

La profonda innovazione risale alle Rivoluzioni settecentesche, quando ci si comincia a riferire a cittadini titolari di diritti, allorché muta il presupposto della rappresentanza nel Parlamento. L'Ottocento contribuisce con un'ulteriore evoluzione: è il luogo dove si forma il pensiero politico nazionale, si delinea cioè come «strumento, luogo, occasione, modo di esprimersi della dialettica politica e giuridica e come entità» (Ferrara 2001, p. 1166).

L'istituzione parlamentare aspira ad essere espressione del moderno Stato liberale; già Palazzo Carignano ambiva ad essere «il simbolo della libertà e con esso della nazione stessa italiana. Da questo fenomeno di pubblica opinione [...] ci pare che traesse forza e irrevocabilità l'inclinazione a un regime di assemblea nel Piemonte e in Italia» (Caracciolo 1960, p. 9).

Questo Parlamento è davvero organo nuovo, strumento per realizzare i principi della Carta costituzionale, dovendo anzitutto armonizzare la sua politica con la volontà popolare in accordo col regime monarchico-rappresentativo (art. 2 Statuto albertino), ovvero una forma di governo che non «potrebbe vivere senza il concorso dell'opinione», sen-

za cioè «il costante appoggio dell'opinione pubblica» (Minguzzi 1893, pp. 55-59).

Lo Statuto, tuttavia, non suggerisce le modalità che permettano di conciliare il principio della rappresentanza con quello monarchico. Un'indeterminatezza, questa, destinata a durare: è il nodo costituzionale che impegnerà la dottrina costituzionalistica per tutta la vigenza dello Statuto e che anche nella pratica non troverà una soluzione definitiva segnalando, piuttosto, una tendenza alla parlamentarizzazione della forma di governo parallelamente alla costituzionalizzazione del Monarca e delle sue prerogative.

Un fattore primario in grado di risolvere il problema costituzionale appare essere l'opinione pubblica; variamente designata «potenza», «influenza», «giudizio», «pensiero», «spirito», «bussola», «potere», «forza politica», addirittura «organo» dello Stato. Non è un caso se i costituzionalisti figurano tra i protagonisti più consapevoli in questa ricerca d'una definizione d'opinione pubblica (v. Lacchè 2003); impegnati come sono nella costruzione giuridica dello Stato, non possono evitare di dare concretezza all'«anima dei governi rappresentativi».

L'opinione pubblica è un elemento fondamentale nell'architettura costituzionale: l'elemento che concilia l'inconciliabile «riducendo a concordia la podestà ereditaria, e la podestà elettiva» (Bon-Compagni 1848, p. 99). Lo stesso valore della Monarchia rappresentativa dipende dal fatto che «in tutte le cose di governo sia preponderante il giudizio dell'opinione pubblica» (*ibidem*, p. 65) e la questione non riguarda solo la tendenza ad una rappresentanza democratica poiché l'opinione pubblica non è solo l'opinione legale, quella dei «consessi elettivi». Semmai l'autorità dell'opinione pubblica legale – espressa dal Parlamento – dipende dal grado con il quale rispecchia l'opinione pubblica che invece «è uno spirito che non può vincolarsi ai partiti di un'assemblea, ai voti di una classe, ai pensieri di un uomo, ma che anima tutta una nazione» (*ibidem*, p. 78).

La dottrina è sostanzialmente concorde nell'escludere che l'opinione pubblica sia giuridicamente un potere dello Stato. Per quanto influente non ha «un giuridico ordinamento onde la sua attività e la sua funzione [...] possono restare giuridicamente inefficaci»; tuttavia di fatto è assimilabile ad un vero e proprio potere, tanto che «se anche ci fosse la certezza che il suo contenuto fosse errato, sarebbe egualmente necessario [...] che lo statista se ne curasse» (Brunelli 1906, pp. 36-37). L'opinione pubblica manca d'organizzazione giuridica, pertanto non ha «diritto di agire in maniera diretta ed ordinata sull'indirizzo della cosa pubblica.» (Brunialti 1896, p. 331); è cioè «incapace d'espressione giuridica [...] non può ritenersi un vero e proprio elemento costitutivo dello Stato costituzionale» (Tambaro 1904-1908, p. 853). L'opinione pubblica è però giudizio «nel quale i cittadini consentono rispetto alle cose concernenti al governo dello Stato» (Bon-Compagni 1848, p. 66); dev'essere un giudizio che «emendi e corregga, quando pure non valga a prevenire gli errori» (Minguzzi 1893, p. 71).

L'opinione pubblica è pensiero, ovvero è «puramente rappresentativa dello spirito pubblico» e dunque, in questo senso, è una forza passiva che solo in momenti eccezionali si trasforma in azione; in ogni caso non è originale, non ha capacità creativa, è semmai «la sintesi delle idee, dei sentimenti, delle impressioni della maggioranza di un paese» (*ibidem*, p. 47). Inoltre, il

suo carattere impulsivo, quasi irrazionale la pone in «antitesi al governo giuridico», che non tollera altro al di fuori dell'obiettività e del rigore delle regole giuridiche (*ibidem*, p. 47). Tuttavia lo Stato non è riducibile alle sole leggi, al contrario

> la direzione politica, che non potendo per propria natura piegarsi a regole giuridiche, non solo non esclude, ma anzi ammette e domanda il legittimo influsso della pubblica opinione, come influsso dell'intelletto e del sentimento della nazione su gli affari che la riguardano.
> [*Ibidem*, p. 49]

Il giurista è in difficoltà perché l'opinione pubblica non sembra provenire dal proprio universo, come mostra la storia complessa ed incerta della locuzione: in Italia si afferma solo dalla seconda metà del Settecento, è di origine francese ma documentata solo dal 1757, quindi non si possono «trarre definitive conseguenze sulla sua filiazione» (Cortellazzo, Zolli 1980).

Il significato d'opinione pubblica, nel Seicento, è prossimo a quello di reputazione, non nel senso di pre-giudizio, né di mera opinione soggettiva; l'opinione-reputazione è quella già selezionata dalla società e non ha accezione negativa. *Opinion*, in inglese e in francese, assume il significato del latino *opinio*, cioè di opinione o giudizio incerto, non pienamente dimostrato; in questo senso l'opinione-reputazione è «la fama, la considerazione, quello che si rappresenta nell'opinione degli altri. *Opinion*, nel senso di opinione non garantita, che deve ancora sostenere la prova della verità, si lega a *opinion* nel senso di reputazione, in fondo problematica, presso la moltitudine» (Habermas 1971, pp. 111-112).

Dalla fine del Settecento *opinion publique*, *public opinion* si riferisce «all'attività razionale di un pubblico capace di giudizio»; non è più l'opinione opinabile, né la reputazione, perché entrambe «si contrappongono a quella ragionevolezza che l'opinione pubblica pretende» (*ibidem*, p. 112).

L'Ottocento contribuisce potenziando uno specifico attributo: l'aggettivo pubblica; creando lo strappo definitivo con l'idea d'opinione. In realtà la dimensione pubblica è già presente nel Settecento, tuttavia è ancora un'opinione pre-politica, cioè associata all'idea dell'individuo capace di giudicare in quanto capace di ragionare. La contrapposizione opinione pubblica/Stato è una chiave di lettura suggestiva, benché parziale. Essa prende le mosse dall'osservazione dell'esperienza francese, quando la borghesia s'appropria d'uno spazio pubblico – intermedio tra Stato e popolo – nel quale discute e sostanzialmente critica lo Stato assoluto. Nell'Ottocento l'opinione pubblica è da osservare soprattutto tenendo conto dell'effettiva forma di governo dello Stato.

Ad una prima analisi sembra potersi affermare che l'opinione pubblica – nel governo rappresentativo – sia una «forza concorrente all'attività dello Stato» (Belloni 1939, p. 152) che, cioè, non entra a far parte delle istituzioni pubbliche, piuttosto si propone come luogo d'incontro tra Stato e società in "contrapposizione", ma è una deduzione che origina dal presupposto, non dimostrato, dell'esistenza d'una sola opinione pubblica e dell'effettiva separazione Stato/società.

L'opinione pubblica, del pubblico: è "di tutti" ed è "sul pubblico", cioè sulla politica del Governo; l'aggettivo pubblico indica un'opinione che si forma attraverso un consenso non privato, non individuale, ma comune; inoltre indica che il suo oggetto è pubblico, ovvero esprime giudizi di valore sulla vita politica (v. Matteucci 1980, p.

La macchina "Michela" in uso al Senato dal 1880 al 1980

421). In effetti il Parlamento sembra avere una doppia natura: non è solo la tribuna dell'oratoria politica; al suo interno accoglie la tribuna dell'opinione pubblica; una doppiezza che corre parallela all'altra: il pubblico (del Governo e "di tutti").

Il teatro parlamentare: la tribuna del pubblico

La tribuna è anzitutto «Il luogo dove si collocano gli oratori nelle assemblee politiche, per essere meglio veduti e uditi», ma la Camera italiana non ne fa uso: «Ogni deputato parla al suo posto, e i ministri al loro banco». C'è invece un'altra tribuna: «alla Camera si dicono tribune anche le loggie poste in alto della sala, destinate al pubblico, o a categorie speciali di persone, e alle quali si accede mediante regolare biglietto d'entrata rilasciato dalla presidenza della Camera» (*Dizionario Politico-Parlamentare*, 1887). In Italia «fin dall'inizio, col regolamento del 1848, il principio della pubblicità fu largamente e con la massima libertà attuato» (Santangelo Spoto 1906-1910, p. 280), è un principio talmente scontato – in una Monarchia rappresentativa – che il Consiglio di Conferenza non esprime alcuna osservazione a riguardo; è tanto importante da prevedere la necessità di una domanda scritta – di dieci membri – per richiedere la deliberazione segreta che la Camera ha facoltà e non obbligo di concedere.

Dal 1871, con Roma capitale, s'inizia a pensare ad un luogo stabile e funzionale ai lavori parlamentari. A questo fine, per esempio, viene costruita l'aula Comotto, che ben presto mostrerà la sua inadeguatezza. Tra le altre cose è carente nell'acustica, e questo – come anche quello degli spazi disponibili per il pubblico – è un aspetto fondamentale della vita istituzionale e non solo, ovviamente, perché l'acustica deve consentire ai parlamentari di comunicare la loro parola. È un punto determinante per ottemperare al dettato costituzionale che sancisce il principio della pubblicità degli atti: «Le sedute delle Camere sono pubbliche» (art. 52 Statuto albertino). La previsione statutaria mira anzitutto alla stessa sopravvivenza del Parlamento:

> La pubblicità dei dibattimenti legislativi nelle due Camere è l'anima del sistema costituzionale [...]. L'esperienza ha anche dimostrato che le assemblee senza pubblicità perdono ogni importanza e finiscono per annullarsi.
> [Peverelli 1849, p. 111]

La presenza del pubblico, prima d'essere una misura di conoscenza, è essa stessa una forma di pubblicità (Meloncelli 1988, p. 1032); così l'Aula Comotto metteva a disposizione, tra posti in piedi e a sedere, ben 745 posti destinati al pubblico, 81 dei quali non riservati. I posti riservati sono distribuiti tra diverse categorie:

TRIBUNA		POSTI A SEDERE		POSTI IN PIEDI		TOTALE	
		SENATO	CAMERA	SENATO	CAMERA	SENATO	CAMERA
PUBBLICA		24	51	80	30	104	81
RISERVATA	alle signore	-	34	-	20	-	54
"	agli uomini	-	34	-	30	-	81
"	alla R. Casa	6	17	-	10	6	27
"	ai senatori	-	48	-	30	-	78
"	ai deputati	50	-	-	-	50	-
"	alla stampa	22	66	-	40	22	106
"	alla Presidenza	-	65	-	40	-	105
"	al Corpo diplomatico	50	48	-	30	50	78
"	alla Magistratura	95	34	6	20	101	54
"	all'esercito	25	34	95	20	120	54
"	ai Ministeri	16	17	3	10	19	27
		288	465	184	280	472	745

I posti in tribuna tendono nel tempo a diminuire (prima 600,dei quali 54 pubblici; poi 440, dei quali 60 pubblici), ma solo parallelamente all'impegno nel prevedere una pronta e completa pubblicità dei discorsi parlamentari.

In questo senso la pubblicità del Parlamento consiste nella conoscibilità, nell'informazione sull'attività di governo, ovvero sostanzialmente nel rendere il potere pubblico. Il potere è pubblico quando non è privato; quando non è segreto, cioè quando è manifesto e conoscibile da tutti (v. Meloncelli 1988, pp. 1028-1029). Quest'accezione della pubblicità – come corollario della conoscenza – ha la tendenza ad assumere una indiscutibile valenza positiva: conoscere tutto e da parte di tutti non può che essere un bene.

In passato la miglior arte – l'unica forma possibile – di governare era legata inscindibilmente alla segretezza; il mito della conoscenza, e poi dell'informazione, ha solo apparentemente rovesciato l'idea dell'arte di governare, perché la pubblicità non sembra essere la risposta ad una necessità della politica – d'essere visibile – quanto piuttosto un modo per garantire un certo grado di visibilità della società. Pubblicizzare la politica in effetti genera un pubblico il quale può farsi opinione pubblica che, alla fine, nella sua emersione dall'indistinto può essere illuminata, indirizzata, in qualche modo anche "controllata". Perché se è vero che la pubblicità sottopone il Governo al "tribunale dell'opinione pubblica", è anche vero che i poteri costituiti «con la pubblicità spargono a loro volta nel popolo quell'influenza educatrice che sgorga dall'abitudine e dalla responsabilità degli affari [...]. La pubblicità può giustamente qualificarsi come una grande educazione ed una grande tutela» (Racioppi, Brunelli 1909, p. 55).

La pubblicità, si dice, è anzitutto un'offerta al popolo sovrano perché eserciti un controllo sull'operato dei poteri pubblici come nella democrazia; questa ha le sue radici nel principio della trasparenza e della conoscibilità della politica e «il segreto non trova più luogo, e tutto ciò che interessa il popolo dev'essere fatto alla gran luce del giorno». Se la pubblicità sotto il regime assoluto «è contrastata dai governanti per sottrarsi al controllo della coscienza nazionale», in un regime libero invece «costituisce naturalmente e necessariamente l'atmosfera entro cui debbono operare e vivere tutti quanti i poteri dello Stato» (*ibidem*, p. 55). È un'idea che, in fondo, prescinde dalla forma di governo democratica e riguarda piuttosto qualsiasi Stato retto da una costituzione – a maggior ragione da una forma di governo rappresentativo – perché «si fonda non solo sulla legge, ma sul consenso continuo dei cittadini» (Minguzzi 1893, p. 108).

L'oratoria parlamentare italiana

La visibilità della tribuna parlamentare impone il rispetto d'un galateo; si tratta di regole morali come, per esempio, stare a capo scoperto; serbare il silenzio; non fischiare né fare esclamazioni; non leggere giornali né scrivere lettere; effettivamente influenti sono le norme parlamentari, per esempio nel discorso l'oratore non deve allontanarsi dalla questione in argomento; in nessun caso dovrebbe riferire l'opinione personale del Principe, né fare riferimento ad atti e documenti che non siano stati comunicati all'Assemblea; o citare scritti e discorsi di altri oratori al fine di confutarli, ecc.

Al di là delle regole del discorso, l'oratoria parlamentare costituisce una lingua di settore: il discorso parlamentare è anzitutto parte del linguaggio politico, cioè un linguaggio, a sua volta speciale, caratterizzato dal particolare rapporto della lingua con il contesto in cui si esplica: «nella relazione che intercorre tra il soggetto enunciatore e le particolari condizioni sociali di produzione e recezione» (Giuliani 2001, p. 861). L'oratoria liberale ottocentesca si distingue per lo stile persuasivo; la logica del discorso «mira a persuadere per via dimostrativa» (*ibidem*, p. 867); attraverso la chiarezza lessicale, adottando un'oratoria attenta e richiamando temi suggestivi si vuole consolidare l'ordinamento esistente. In Parlamento l'oratore s'avvale del linguaggio politico «che ha sempre come obiettivo la creazione del consenso» (*ibidem*, pp. 860-861), pertanto costruisce il discorso secondo le regole dello stile persuasivo compiendo scelte di contenuto e modalità di presentazione che incidono anche sulla sintassi.

La stessa forma di governo costituzionale orienta verso un discorso persuasivo: «governanti ed opposizione» si trovano a dover «spiegare le proprie idee, a guadagnarsi l'opinione pubblica, a porre la ragione dalla propria parte. Far pervenire colla dissuasione parlamentare le ragioni del Governo agli avversari, quelle dell'Opposizione al Governo» (Palma 1877-1880, p. 16).

I discorsi assumono così un andamento razionale ed argomentativo: esplicate le cause s'illustrano gli effetti, la persuasione infatti si fonda sull'adesione ai contenuti. Cavour è l'archetipo dell'oratore parlamentare italiano: adotta uno stile di persuasione argomentata e dimostrata con la forza della ragione «davanti al paese, di cui diviene così

il grande educatore politico» (*ibidem*, p. 16); d'altronde l'opinione pubblica è una «forza psichica» che non può essere «subordinata coattivamente», ma è influenzabile solo attraverso «il ragionamento, la persuasione» (Minguzzi 1893, p. 66).

La persuasione razionale è appropriata di fronte ad un pubblico in qualche modo selezionato, sia esso il collega parlamentare o il lettore dei giornali che divulgano i resoconti parlamentari, comunque un pubblico in qualche modo partecipe della vita politica e chiamato ad esprimere un proprio orientamento. Ma quello della tribuna dovrebbe essere qualcosa di più ampio, il pubblico "indistinto", che entra in aula e ascolta, quello di cui l'istituzione rappresentativa abbisogna ai fini della sua legittimazione. Controllo e consenso diventano nodi strategici: lo Stato moderno ha tra i suoi organi una «legittima forza del governo libero», l'opinione pubblica, che dà il proprio assenso o dissenso prima ancora che lo Stato operi. Nel nuovo contesto statuale ogni disegno politico necessita dell'assenso dell'opinione pubblica:

> Nei governi liberi ciò che è contrario alla coscienza pubblica, non è legittimo; quindi i grandi atti politici, prima che nella pratica debbono essere realizzati nella coscienza pubblica. [Minguzzi 1893, p. 72]

L'oratore parlamentare deve quindi persuadere preventivamente l'opinione pubblica, ma i politici italiani non sembrano del tutto adeguati alle esigenze dell'eloquenza parlamentare moderna; l'oratoria italiana, prendendo le mosse da quella romana, è «meno spontanea, meno semplice, più pomposa, più rotonda, più rettorica in somma che non la greca» (Balbo 1857, pp. 383-384). Caratteristica comune a tutte le Assemblee italiane è lo splendore della parola: «le più eloquenti, le più notevoli per facilità e splendore di parola furono le siciliane e napolitane, poi le toscane e romane», fa eccezione il Piemonte dove prevalgono «la stentatezza, la esitanza, la rozzezza, e direi quasi la barbarie dei discorsi; e tuttavia non credo che niuno dica essere stato ultimo né penultimo né anche inferiore a nessuno il parlamento piemontese». Ingredienti necessari ad ogni eloquenza politica sono «sodezza e semplicità», ancor più necessari in quella parlamentare; lo stile piemontese presenta questi caratteri e «quanto meno pretenderà agli splendori, quanto più manterrà la semplicità, la aridità, la serietà delle sue discussioni; dalle quali od anche dalla stessa rozzezza, più facilmente che non dalla troppa ricercatezza» raggiungerà l'autentica eloquenza parlamentare moderna (*ibidem*, p. 388).

La sobrietà dei discorsi parlamentari – sostengono alcuni – sarebbe in antitesi con la presenza del pubblico nell'Assemblea perché «il desiderio della popolarità suggerisce a certi membri dell'assemblea proposizioni pericolose: l'eloquenza coltivata per il pubblico, è una eloquenza piuttosto di seduzione che non di persuasione, quella di un tribuno della plebe piuttosto che quella di un legislatore» (Santangelo Spoto 1906-1910, p. 279).

In un primo periodo si verificano episodi che fanno pensare ad un'effettiva corrispondenza diretta tra parlamentari e pubblico: a Palazzo Carignano la pubblicità «non era così ordinata ed era offerta in modo piuttosto rudimentale; poche erano le tribune riservate; ma in tutte si sentiva il palpito della vita nazionale, e tra di esse e i rappresentanti si determinava una corrente continua di aspirazioni e di propositi. La

distanza era facilmente superata» (Mancini, Galeotti 1887, p. 112).

Originariamente la tribuna politica ospitava "spiriti turbolenti" tanto da doversi prendere provvedimenti per non mettere a rischio la libertà di parola. I primi accorgimenti s'introducono nel Regolamento provvisorio (20 dicembre 1848): «la distribuzione delle tribune in sezioni numerate, l'obbligo degli intervenuti di stare a capo scoperto ed in silenzio e di astenersi da ogni segno di approvazione e di disapprovazione, e la facoltà del presidente di far uscire chiunque turbi l'ordine»; tuttavia «Il primo effetto delle nuove disposizioni fu uno scoppio di urli e fischi assordanti e di grida: "Abbasso i codini!"» (*ibidem*, p. 113).

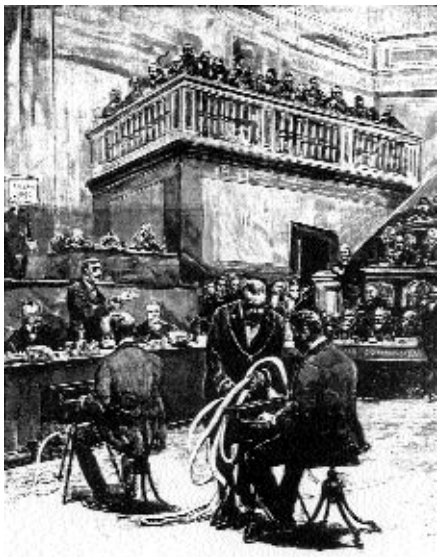
Anche la tribuna politica dei giornalisti subisce "il rigore della disciplina": viene fatta sgomberare il 24 gennaio 1850, poi il 22 dicembre 1867, ma «Da quel giorno non si ebbero più dalle tribune che manifestazioni rare ed isolate; qualche grido, qualche stampato o qualche proiettile lanciato nell'aula; sicché bastò, a ristabilire la quiete, la espulsione o l'arresto del disturbatore od al più lo sgombero d'una sezione della tribuna» (*ibidem*, p. 115). L'8 maggio 1855 il presidente del Senato osserva che non tutte le manifestazioni del pubblico sono d'ostacolo alla discussione, d'altronde gli applausi «non sempre sono segno d'approvazione delle opinioni espresse» piuttosto «un tributo giustamente prestato allo splendore dell'eloquio ed al modo con cui un oratore, anche di partito opposto, può dar risalto alle sue opinioni». Semmai sono i segni di disapprovazione a turbare: «quando le tribune si fanno lecito di disapprovare; questo è un vero atto turbativo della libertà delle discussioni» (*ibidem*, p. 114).

Anche la resocontazione stenografica delle discussioni può solleticare «l'amor proprio degli oratori a pronunziare infinite parole, per il gusto di vederle raccolte negli atti ufficiali e distribuirle poscia agli elettori ed amici»; la tentazione è tale che si racconta del caso «d'un rappresentante della nazione che inserì di proprio arbitrio nel resoconto ufficiale un suo poemetto cui non aveva potuto trovare altro editore». Un rischio escluso nel Parlamento italiano per la «tradizionale oculatezza con cui gli uffici di presidenza invigilano affinché gli oratori, nel correggere le bozze dei loro discorsi, non tocchino alla sostanza di quanto realmente si è fatto o si è detto nell'assemblea» (Racioppi, Brunelli 1909, p. 61).

Agli oratori italiani, in ogni caso, mancano i secoli d'esperienza degli inglesi, i quali hanno acquisito un preciso frasario parlamentare, ovvero quella «forma cortese e corretta che i deputati hanno obbligo di osservare gli uni verso gli altri, anche nelle più vive e ardenti discussioni; forma dalla quale però qualche volta si discostano» (*Dizionario Politico-Parlamentare*, 1887). Non è tutto, gli italiani non hanno le due qualità fondamentali del buon oratore parlamentare: «la rettitudine e la semplicità», cioè la capacità di discorrere semplicemente, avendo una solida preparazione culturale, in particolare «l'istruzione legale» (Balbo 1857, pp. 395-396). A fronte di pochi uomini che «hanno parola facile e spedita», i più, «Moltissimi ed ignorantissimi facili e spedite abborracciano loro gargagliate (vero flusso, e riflusso di aria dal laringe alle labbra!)» (Castagna 1861, p. 286).

Il Parlamento italiano, però, sembra attento ad evitare che l'apparato teatrale inebri l'oratore, tanto da fargli assumere il ruolo d'attore parlamentare alla ricerca

della celebrità e del consenso della *tribuna* più che l'interesse dello Stato (Heurtin 1999, pp. 108 ss.). La soluzione non è evitare il contraddittorio; i pubblicisti sostanzialmente concordano sulla necessità di non stravolgere la natura della discussione parlamentare: la discussione dev'essere libera, non può mancare il contraddittorio, quindi è opportuna l'oralità e non la rappresentazione di discorsi precostituiti. Semmai è utile condizionare la presenza del pubblico al rispetto di norme e regole che lo rendano distante, invisibile, muto: lo spazio parlamentare è sì spazio pubblico, purché rimanga separato dal pubblico: «l'espace parlementaire, de propriété "particulière", ne pourra être considéré comme espace *public* qu'au prix d'une abstraction du peuple-société. La configuration de la publicité ne sera plus celle de la présence vivante du public, mais une construction politique, celle de l'opinion publique» (*ibidem*, p. 29). La presenza del pubblico-società è di per sé una forma di legittimazione dell'istituzione, una sorta di collaborazione col potere che prescinde e precede la circostanza d'essere, in teoria, anche forma di conoscibilità.



Seduta al Senato, 1893

L'informazione politica: i giornali

Il pubblico del dettato costituzionale, tribuna del Parlamento, rappresenta un pubblico, il più vasto possibile: né limitato solo a chi ha capacità elettorale, né alle sole persone che l'Aula può accogliere. Quel pubblico è la nazione intera: «La nazione che giudica in ultimo grado della bontà degli atti delle potestà governatrici» (Carutti 1861, p. 179); non a caso tra gli organi dell'opinione pubblica viene annoverato il diritto di petizione: un diritto pubblico, e non politico – cioè che prescinde dalle capacità (Rossi 1992, pp. 155-156) – spettante ad ognuno purché maggiore d'età (art. 57 Statuto albertino).

Diversi sono gli organi dell'opinione pubblica, ma nessuno ne è l'espressione, non «la manifestazione isolata di uno solo», bensì «dovrebbe considerarsi sempre tale la loro concorde esplicazione» (Brunelli 1906, p. 66). Principale organo dell'opinione pubblica è la stampa; l'adempimento del dettato costituzionale «si ottiene principalmente per via della stampa e della libertà ad essa garantita» perché «alle adunanze delle assemblee legislative [...] non può assistere che un numero molto ristretto di persone» e se questa limitazione si rende necessaria «perché l'ordine pubblico venga mantenuto e le discussioni e la trattazione degli affari procedano con calma e moderazione», è ancora più necessario sopperire con la libertà di stampa

«che diffonde nel paese le più ampie e particolari notizie su quanto in dette assemblee e corpi è avvenuto, e così ogni cittadino è in grado di formarsi un concetto esatto riguardo ai pubblici negozî» (Ugo 1899-1903, p. 660).

Si può parlare d'opinione pubblica in senso moderno solo con l'evoluzione della stampa: come in Inghilterra dove la stampa «rompendo i vincoli legali che le inceppavano il libero movimento, divulgò fino ai limiti dello Stato i dibattiti delle assemblee legislative», la conoscenza di questi raggiunge il «grandissimo numero di persone»; da questo momento si fondono interessi particolari ed utilità comune che si riproducono in Parlamento attraverso gli oratori chiamati ad esprimere non più semplicemente «l'avviso proprio e particolare, ma attraverso di esso facevano sentire e valere la pubblica opinione» (*ibidem*, p. 660).

In particolare è la stampa politica periodica che «ormai costituisce uno dei mezzi più potenti con cui da un lato l'opinione pubblica si manifesta, e dall'altro si può sull'opinione pubblica influire: può fare quindi grandissimo bene e grandissimo male» (Orlando 1894, p. 244). Eppure proprio l'Inghilterra mostra un atteggiamento ambiguo verso la pubblicità dei discorsi parlamentari, giacché vige il divieto di pubblicazione delle discussioni; divieto più volte ribadito nel tempo ed anzi i Comuni hanno in diverse occasioni deliberato «che nessun scrittore di giornali debba, nelle sue corrispondenze, o nei fogli che egli diffonde, presumere di interporsi nella discussione o negli altri atti di questa Camera». Viola inoltre i privilegi della Camera lo «stampatore o editore di giornali stampati» che inserisce «in tali fogli le discussioni, e gli altri atti della Camera, o dei suoi comitati» o che «una persona, qualunque essa sia, presuma di dare in giornali scritti o stampati, qualsivoglia resoconto o relazione delle discussioni e degli altri atti» (May 1888, pp. 72-73).

La *ratio* del divieto va ricercata nella protezione del privilegio della libertà di parola, «per cui ogni pubblica relazione delle discussioni ritiensi ignorata dal Parlamento [...]. Ciò che vien detto in Parlamento considerasi come non conosciuto altrove, e non può essere fatto noto senza incorrere nella violazione del privilegio» (*ibidem*, p. 98). Quella di parola è una libertà che concerne non tanto il membro del Parlamento quanto l'istituzione parlamentare e dunque va difesa, ancor prima che dai giornalisti, dagli stessi membri impedendo loro d'usare la tribuna in danno dell'istituzione: infatti se un membro pubblica un suo discorso «le sue affermazioni stampate si avranno come pubblicazioni separate e distinte da qualunque atto del Parlamento» (*ibidem*, p. 98).

Anche in Italia è sancita l'insindacabilità dell'opinione e dei voti espressi nelle Camere (art. 51 Statuto albertino), ma qui la pubblicità funge da «supremo freno e controllo» affinché il diritto alla libertà di parola «non traligni in pericoloso ed odioso privilegio» (Racioppi, Brunelli 1909, pp. 56-57). Il principio della pubblicità è posto a garanzia dei cittadini nei confronti dell'istituzione parlamentare (i parlamentari sanno d'essere costantemente di fronte al tribunale dell'opinione pubblica); più probabilmente, però, la pubblicità ha lo scopo d'attribuire autorevolezza e solidità al Parlamento e a ciò che rappresenta. Per esempio lo Statuto non precisa se «l'immunità accordata ai discorsi pronunziati ed ai voti dati dai senatori e deputati nelle Camere, si

estenda anche alle relazioni parlamentari ed agli altri documenti pubblicati per ordine delle Camere stesse»; la legge sulla stampa (art. 30) colma la lacuna: «non potranno dar luogo ad azione penale la pubblicazione delle relazioni o di qualunque altro scritto stampato per ordine del Senato o della Camera dei deputati» (Mancini, Galeotti 1887, p. 565). In definitiva l'ufficialità delle pubblicazioni italiane non diminuisce di per sé la libertà di parola.

L'Inghilterra comunque non rinuncia all'opinione del pubblico, tanto che i divieti «sono da lungo tempo caduti in desuetudine. Delle discussioni parlamentari si fanno giornaliere relazioni; si costrussero gallerie perché i reporters vi stiano a loro bell'agio; nominaronsi Commissioni perché provvedessero loro maggiori facilità: e nelle due Camere si fecero spesse volte reclami perché le relazioni della discussione non erano abbastanza complete» (*ibidem*, p. 73). In effetti il Parlamento inglese (fino al 1803 i Comuni, fino al 1807 i Lord) ammette i *reporters*, ma senza riservar loro alcun posto e fermo restando il divieto di prendere appunti costringendo i giornalisti «a raccogliere furtivamente le notizie sulle discussioni parlamentari, e a riferirle come avvenute in assemblee fantastiche, sostituendo nomi immaginarii a quelli dei diversi oratori» (Racioppi, Brunelli 1909, p. 57).

L'opinione pubblica mantiene il suo diritto ad essere informata, perché di fatto il Parlamento consente la divulgazione dei discorsi parlamentari, purché avvenga non ufficialmente e resti un servizio giornalistico. La divulgazione giornalistica è tollerata, o meglio incoraggiata rispetto alla pubblicazione ufficiale: l'opinione pubblica è indirizzata dai giornali e passando per il filtro dei partiti politici – dei quali il giornale è espressione – è sottoposta a controllo. Una conseguenza è l'ideazione di un pubblico, poi opinione pubblica, in qualche modo prevedibile: d'altra parte è interesse dei governanti conoscere l'indirizzo dell'opinione pubblica: «Sotto il reggimento della pubblicità nulla è più facile a conseguirsi. Si metta il pubblico nello stato di formare giudizio con cognizione di causa, e sarà agevole di segnare il corso del suo giudizio» (Bentham 1848, p. 21).

In Inghilterra l'opinione pubblica sembra aver effettivamente guidato il governo:

> le credenze o le impressioni che hanno guidato l'evoluzione del diritto nel diciannovesimo secolo hanno coinciso esattamente con la pubblica opinione, dal momento che si è trattato dei desideri e delle idee sulla legislazione condivisi dal popolo inglese o, per essere più precisi, dalla maggioranza di quei cittadini che in un dato momento hanno preso attivamente parte alla vita pubblica. [Dicey 1997, p. 77]

Originalità dell'informazione politica italiana: il sistema stenografico Michela

Al di là delle intenzioni, rendere concreta la pubblicità delle discussioni è anche problema tecnico. I dibattiti italiani sono troppo vivaci: «così vivi, così concitati, così complicati ed incrocicchiati» (Balbo 1857, p. 359), da rendere impensabile poter fare una sintesi giusta ed imparziale dei discorsi. È preferibile la scelta inglese: «nemmeno un foglio uffiziale, non rendiconto dato per uffiziale in nessun luogo; serbasi l'uffizialità o legalità per ciò solo in che ella è materialmente possibile, cioè per gli atti. Di nuovo e sempre e in tutto verità, esatta verità, nulla che non sia verità» (*ibidem*, p. 359).

La pubblicità della discussione si compie anzitutto «con la verbalizzazione delle discussioni e la pubblicazione dei resoconti» (Santangelo Spoto 1906-1910); le sedute italiane in effetti si aprono con la lettura del processo verbale, ovvero «il resoconto esatto di ciò che è stato detto in una discussione» (*Dizionario Politico-Parlamentare*, 1887).

La prassi viene talvolta considerata «noiosa ed inutilitissima» e «non ascoltata da nessuno» (Balbo 1857, p. 358); non solo il processo verbale, a differenza che in Inghilterra, contiene anche la sintesi delle discussioni che «non sono, non possono essere esatte niun sunto è tale.» (*ibidem*, p. 359), ma sul verbale può chidere la parola «ognuno che creda di potervi o dovervi fare qualche osservazione o correzione o aggiunta» (*ibidem*).

La pratica di «suscitare una discussione estranea all'ordine del giorno» comporta anche gravi inconvenienti e s'arriva perfino a degenerare nel tumulto (seduta del 21 marzo 1890): «Nacque quindi l'idea di non leggere più il processo verbale e invece di affiggerlo con facoltà in ogni singolo deputato di rilevarne le imperfezioni e le lacune nel giorno successivo», anche se poi tale proposta non giunse alla Camera (Mancini, Galeotti 1887, p. 19).

Inizialmente le discussioni vengono raccolte in resoconti stenografici con il sistema Taylor-Bertin, adattato da Filippo Delfino alla lingua italiana, sistema inadeguato ai ritmi dell'oratoria, cosicché i resoconti risultano incompleti e discontinui. Tali rendiconti pubblicati sulla «Gazzetta Piemontese» non sono ufficiali, né si distinguono dal servizio degli altri giornali del Regno per esattezza e sollecitudine: «che cosa si sapeva nel pubblico delle discussioni del Parlamento, se non dai resoconti che si stampano, molti giorni dopo, nella «Gazzetta Ufficiale», e che perciò nessuno legge» (Jacini 1879, p. 71). E non può essere sufficiente l'opera d'integrazione nell'informazione dei «monchi estratti dei giornali, i quali, quasi sempre per ignoranza delle materie trattate, talvolta anche per ispirito di parte, sogliono svisare affatto il senso delle cose dette» (*ibidem*, pp. 71-72).

Per quanto efficiente possa essere l'opera dei giornali, essa rimarrebbe comunque limitata al proprio ufficio di servizio giornalistico e quindi, per definizione, parziale: il giornalista assiste in tribuna con le orecchie e gli occhi del proprio giornale. Il giornalista «che fa la Camera», ovvero colui che s'occupa del rendiconto delle sedute parlamentari, deve saper «prendere l'intonazione precisa del giornale, per il quale scrive». Per averne la prova basta leggere «per esempio, il resoconto di una seduta in qualche giornale ministeriale, e poi andate a rileggerlo nelle colonne d'un foglio dell'opposizione. Sentirete che il tema è lo stesso: ma quanti cambiamenti di tono, quanti smorzi, quante variazioni, quante puntature e quanta diversità di cadenze!» (Collodi 1995, p. 232).

Così descrive Collodi un'ordinaria giornata alla Camera:

> Figuratevi d'essere alla Camera. Ha la parola un avversario del Ministero.
> Durante il "discorso antiministeriale" qualche deputato alza la mano per mandar via un'importunissima mosca, incaponita a volergli misurare a passi geometrici la lunghezza del naso. Quell'alzata di mano un po' vivace e concitata, è presa subito a volo da qualche rendicontista d'un giornale ministeriale, il quale apre subito una parentesi, e scrive: "mani per aria e vivissimi segni d'impazienza sopra molti banchi della Camera".

> Intanto il "discorso" contro il Ministero continua, e va per le lunghe: anche troppo per le lunghe.
> Allora si sente una voce dalla tribuna pubblica che grida: – Bene! Bravo! – (è la voce del domestico dell'oratore, il quale vuol far capire al suo padrone che l'ora comincia a farsi tarda, e che il risotto patisce).
> Il presidente dà un'occhiataccia in su, ma i rendicontisti dell'opposizione, cogliendo a frullo quel Bene! e quel Bravo! piovuti dalla piccionaia, aprono anch'essi una parentesi, scrivendo in lettere sottolineate – "sensazione profonda nella Camera e nelle tribune".
> [*Ibidem*, p. 233]

Al di là della satira, gli stenografi ufficiali, per quanto preparati, non possono dare una garanzia di verità, mancando di strumenti tecnici adeguati: anzitutto una velocità di registrazione prossima al parlato e la possibilità di seguire con gli occhi ciò che accade in Aula. La pubblicità si vuole infatti completa di «commenti, interruzioni, gesti, applausi, espressioni di approvazione o di riprovazione» (Bertolini 1992, p. 145), impossibile col sistema stenografico in uso. Sarà il Parlamento italiano a dare un apporto originale in grado di rivoluzionare la pubblicità parlamentare: nel dicembre del 1880 fa la sua apparizione in Senato la macchina stenografica *Michela*, per mezzo della quale la scrittura raggiunge finalmente la velocità della parola: pubblicità e documentazione sono realmente possibili.

L'invenzione della macchina *Michela*, un sistema stenografico di scrittura veloce, è in realtà un «risultato collaterale», giacchè Antonio Michela Zucco, impegnato nella ricerca d'un «modo universale di espressione grafica basato sui valori fonici comuni a tutte le lingue», solo accidentalmente inventa l'apparecchio che darà inizio ad un nuovo sistema stenografico (*ibidem*, p. 7). La macchina è in realtà un bel mobile in legno pregiato. Con tre gambe smontabili, non solo è trasportabile all'esterno, ma permette allo stenografo di portarsi accanto all'oratore e sopperire alla mancanza d'una tribuna e risolvere quindi i problemi d'acustica. I tasti d'avorio – bianchi e neri che ricordano la tastiera del pianoforte – hanno una corsa breve per ridurre i tempi di scrittura; la stessa digitazione fa avanzare il rullo, posto sotto la *carrozzeria*, con la striscia di carta larga quattro centimetri e lunga circa trecento metri, per garantire da tre a sette ore di digitazione.

L'invenzione è davvero innovativa, tanto che nel 1878 – anno in cui la macchina viene presentata all'Esposizione Universale di Parigi – si brevetta un nuovo sistema stenografico: il Parlamento italiano propone un sistema originale e tecnicamente all'avanguardia per rendere effettiva l'informazione parlamentare che, poi, coincide sostanzialmente con l'informazione politica. Non si tratta del mero perfezionamento d'una tecnica: l'invenzione consente di sostituire, nella pubblicità parlamentare, alla logica giornalistica quella dello storico, ed è possibile pensare che la "rivoluzione" non sia poi così casuale. I criteri di raccolta del resoconto parlamentare ufficiale, a differenza della stampa politica, sono l'integralità e l'imparzialità. Lo asserisce già Avigdor – relatore della Commissione parlamentare istituita nel 1851 – descrivendo la tecnica dei *reporters* inglesi, che hanno la capacità di «trasformare il discorso senza cambiarlo»; cioè l'integralità e la fedeltà del resoconto non stanno tanto nella trascrizione fonografica di tutto il detto e soltanto di tutto ciò che è stato detto.

La capacità della stampa inglese è davvero notevole:

> I giornali inglesi sono vere *memorie* pubblicate nel momento stesso in cui gli eventi han luogo, e in essi si rinvengono tutte le discussioni parlamentari, tutto ciò che concerne gli attori del teatro politico, tutti i fatti liberamente esposti e liberamente dibattuti.
> [Bentham 1848, p. 23]

Soprattutto si coglie un altro aspetto davvero importante dell'esperienza inglese: a partire dal 1803 lo storico inglese William Cobbet raccoglie le discussioni del Parlamento inglese per scrivere la storia costituzionale dell'Inghilterra: il suo punto d'osservazione non era quello del giornalista, bensì quello dello storico (Bertolini 1992, p. 139). La tradizione iniziata dal Cobbett viene proseguita poi da Thomas Curson Hansard, a partire dal 1812: «la completezza, l'integralità, l'obiettività e la continuità dei resoconti Hansard – pur fra alti e bassi, luci e ombre – fecero di questi il prototipo e il modello del documento che sarebbe dovuto essere, e sarebbe stato poi davvero, il resoconto stenografico, come documento parlamentare modernamente inteso» (*ibidem*, p. 139).

Il resoconto stenografico, di per sé potenzialmente completo, necessita comunque d'altri accorgimenti prima di poter essere reso noto e «Per quanta sollecitudine si sia posta nella pubblicazione del resoconto stenografico, non riuscì sempre di averlo entro le ventiquattr'ore prescritte dal Regolamento interno; di maniera che esso giungeva qualche volta troppo tardi per dare una notizia esatta e completa delle cose dette nella tornata» (Mancini, Galeotti 1887, p. 115).

Il sistema pubblicitario è carente ancora nel 1890: il 17 febbraio il Presidente della Camera viene sollecitato «a provvedere ad una più spedita pubblicazione dei resoconti». La Camera in effetti sta valutando il problema e il 3 marzo il Presidente del Consiglio con una lettera avverte «che i ministri si erano accordati nel ritenere sufficienti quattro giorni per la correzione dei loro discorsi». Il Presidente propone anche una mozione: «La Camera delibera che i resoconti ufficiali stenografici sieno corretti dagli oratori entro quattro giorni, compresa la seduta alla quale si riferiscono; e che, passato detto termine, sieno pubblicati anche senza le correzioni degli oratori, sì e come risultano dai manoscritti stenografici, i quali non potranno mai essere asportati dall'ufficio di revisione» (*ibidem*, p. 19). Su questa mozione però la Camera non si pronuncia. Il disagio è notevole, ci si può affidare solo alla stampa che, tuttavia, spesso per «ragioni foniche» diffonde resoconti inesatti.

Farini, allora Presidente della Camera, suggerisce una soluzione: un resoconto sommario, cioè un altro tipo di resoconto che non ambisce a riportare la discussione integralmente ma una sua sintesi immediata, allo scopo d'informare tempestivamente la stampa ed evitare travisamenti. La prassi del Parlamento italiano accoglie la tradizione inglese del *full report*, cioè del resoconto stenografico sostanzialmente letterale e non strettamente letterale. Affinché il resoconto del discorso parlamentare sia integrale e fedele deve tener conto non solo delle parole pronunciate, ma anche dei comportamenti, e dei gesti, cioè «altrettanti passaggi, aspetti, fasi della discussione e della deliberazione parlamentare, talora tanto salienti da essere proprio essi a dare all'andamento dei lavori la sua vera "fisionomia"» (Bertolini 1992, p. 144).

Lo stenografo si fa «carico di registrare anche ogni altro aspetto che ha inciso sull'andamento del dibattito, assumendo di

questo la qualità di vero testimone-interprete» (*ibidem*, p. 145); inoltre opera una trasposizione: nel passaggio dall'oralità alla scrittura compie una ricostruzione sintattica, logica e testuale; deve ricorrere al proprio bagaglio culturale tanto che fin dal regolamento del Senato del 1849 si richiede agli stenografi una preparazione culturale superiore (gli studi classici), la frequenza di corsi di diritto costituzionale, di economia politica e diritto internazionale, oltreché le esercitazioni di tecnica stenografica.

A ben vedere il resoconto sommario, sebbene non riporti tutto il parlato, ha il requisito dell'integralità perché riferire tutto ciò che è stato detto non corrisponde necessariamente a fedeltà ed integralità; a ben vedere anche la traduzione del discorso orale in discorso scritto non dovrebbe considerarsi una riproduzione fedele.

La corretta comprensione delle parole dette in Aula richiede anche l'annotazione dei fatti (*acta*) che costituiscono il dibattito che «non è fatto solo di parole pronunciate (i c.d. *dicta*): nello schema di una procedura – come quella parlamentare – improntata al principio dell'oralità e della immediatezza, il dibattito comprende anche un certo numero di comportamenti "non parlati"» (*ibidem*, p. 144). Gli *acta* riportano le forme attraverso le quali s'è adottata una deliberazione, e ciò fa del resoconto non solo un «mezzo di pubblicità, (pubblicità-notizia) ma anche documento e atto (della procedura), e come tale appartiene [...] all'insieme degli adempimenti che integrano il complesso processo della deliberazione parlamentare» (*ibidem*, p. 136). Il resoconto sommario (introdotto nel 1879 alla Camera e nel 1882 al Senato), esce nelle prime ore del giorno successivo alla discussione, con lo scopo d'essere «per quanto possibile, uno specchio fedele della discussione»; addirittura i giornalisti lo ricevevano in bozze non ancora corrette durante la seduta, affinché «potessero attingere quella parte della pubblica discussione che non fosse loro riuscito di raccogliere esattamente» (Mancini, Galeotti 1887, p. 115). È un documento che pur provenendo dalle Camere non è però ufficiale, anzitutto perché la redazione è affidata a funzionari che non hanno capacità d'attribuire pubblica fede al documento; inoltre il resoconto non è sottoposto all'approvazione delle Camere (che approvano soltanto il processo verbale delle sedute) e contiene solo l'oggetto della discussione e i nomi degli intervenuti; solo indirettamente dà autorevolezza al resoconto sommario perché quest'ultimo sta alla base del processo verbale (v. Ciaurro, *Problematiche giuridiche*).

L'aula Comotto del palazzo di Montecitorio, 1875

In ogni caso i resoconti sono documenti fondamentali ai fini della conoscenza materiale dei lavori delle Camere, inoltre

svolgono una funzione di documentazione storica, oltre ad essere fonte d'informazione imparziale ed esauriente (v. Ciaurro, *Cos'è la resocontazione*). L'originalità dell'invenzione italiana non viene adeguatamente apprezzata e rimane confinata a lungo alla sola esperienza nazionale. Questa sembra confermare l'idea che

> l'identità italiana è stata (ed è tuttora) fabbricata e concettualizzata sulla base di un confronto [...] con il resto d'Europa, in specie con Francia e Inghilterra [...]. È il paragone con l'Europa che ci abbassa e ci schiaccia, facendo emergere per l'appunto, nella nostra storia, i molti motivi di "ritardo" e di "assenza", i quali poi concorrono a formare la complessiva inadeguatezza italiana nel campo della statualità e della vita collettiva organizzata.
> [Galli della Loggia 1998, p. 114]

L'Italia viene rappresentata con tutti i difetti ascrivibili ad una esperienza costituzionale troppo recente e soprattutto all'indole stessa degli italiani: «Ingegno, spirito, calore, immagini, e massime passioni, non ci mancano per certo; ci fa difetto solamente un po' di solidezza [...] non è lo splendore, non lo stesso ingegno, è quello che si chiama buon senso e la sodezza che servono in politica» (Balbo 1857, pp. 381-382).

Eppure nell'ambito della pubblicità parlamentare, cioè dell'informazione politica, l'Italia si presenta all'avanguardia forse proprio perché nuova all'esperienza delle Assemblee rappresentative e dunque ben disposta a trovare nuovi sistemi di resocontazione all'altezza del principio costituzionale. C'è una ragione dietro l'originalità dell'esperienza italiana: lo Stato ha bisogno di rafforzare una sfera pubblica troppo fragile e frammentata e proprio «Le rapport existant entre la constitution d'une nation et la mise en place de systèmes d'informations...» può portare «... à l'existence d'une "sphère publique"» (Brice 2001, p. 53).

Da questo punto di vista si comprende l'entusiasmo mostrato dalle Commissioni (del Senato e della Camera) chiamate a riferire il proprio giudizio sul nuovo sistema stenografico, dopo trent'anni dalla sua invenzione: un sistema che in qualunque tempo sarà leggibile, un sistema perenne. La logica della pubblicazione ufficiale delle discussioni sembra essere quella di legittimare l'istituzione parlamentare, di «pérenniser la prise de parole» (*ibidem*, p. 53), non tanto informare l'opinione pubblica, quanto piuttosto creare le basi per un'identità italiana. Non a caso i progetti legislativi vengono elaborati nel "segreto" degli Uffici, o delle Commissioni; qualche oratore propose che «le loro riunioni non fossero segrete, ma il pubblico ne venisse tenuto informato con le pubblicazioni di sommarii resoconti» (Mancini, Galeotti 1887, p. 30). Tuttavia la questione non si direbbe legata al principio della pubblicità, piuttosto all'ottimizzazione dei lavori di preparazione legislativa.

In questo contesto si verifica un fenomeno paradossale ma decisivo: la produzione delle norme è considerato ufficio *interno* ai lavori parlamentari, un momento delicato che non può subire le interferenze né del pubblico, né dell'oratoria dell'Assemblea. La tendenza è quella di «espellere dal parlamento la determinazione legislativa del diritto a beneficio del potere esecutivo» (Petit 2001, p. 12).

Bibliografia

Balbo (Cesare), *Della Monarchia rappresentativa in Italia*, Firenze, Felice Le Monnier, 1857;

Belloni (Giulio Andrea), *Opinione pubblica* in *Nuovo Digesto Italiano*, Torino, Utet, 1939-XVII, pp. 152-153;

Bentham (Geremia), *Tattica delle Assemblee legislative*, Napoli, Presso Borel e Bompard, 1848;

Bertolini (Giovanni), *La stenografia parlamentare al Senato. Il sistema Michela*, Roma, Senato della Repubblica, 1992;

Bon-Compagni (Carlo), *Della Monarchia rappresentativa*, Torino, Tipografia Cotta e Pavesio, 1848;

Brice (Catherine), *Les orateurs «organiques» et la Constitution d'une identité italienne à la fin du XIX*ème *siècle* in Fabrice D'Almeida (a cura di), *L'éloquence politique en France et en Italie de 1870 à nos jours*, Roma, Ecole française de Rome, 2001, pp. 47-63;

Brunelli (Ignazio), *Della pubblica opinione nello Stato moderno*, Torino, Unione Tipografico Editrice, 1906;

Brunialti (Attilio), *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, in A. Brunialti (a cura di), *Biblioteca di scienze politiche*, seconda serie, vol. settimo, parte prima, Torino, Utet, 1896;

Caracciolo (Alberto), *Il Parlamento nella formazione del Regno d'Italia*, Milano, Giuffrè, 1960;

Carutti (Domenico), *Dei principii del governo libero e saggi politici*, Firenze, Felice Le Monnier, 1861;

Castagna (Pasquale), *Diritto Costituzionale*, Napoli, Stamperia del Fibreno, 1861;

Ciaurro (Gian Franco), *Le istituzioni parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1982;

Ciaurro (Luigi), *Cos'è la resocontazione*, http://www.resoconti.net;

– *Problematiche giuridiche*, http://www.resoconti.net;

Collodi (Carlo), *Giornali e giornalisti* in Daniela Marcheschi (a cura di), *Opere*, Milano, Mondadori, 1995, pp. 222-237;

Cortellazzo (Manlio), Zolli (Paolo) (a cura di), *Dizionario etimologico della lingua italiana*, Bologna, Zanichelli, 1980;

Dicey (Venn Albert), *Diritto e opinione pubblica nell'Inghilterra dell'Ottocento*, Bologna, Il Mulino, 1997;

– *Dizionario Politico-Parlamentare*, Milano, Sonzogno, 1887;

Ferrara (Gianni), *La forma dei parlamenti* in L. Violante (a cura di), *Storia d'Italia*, Annali 17, *Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, pp. 1157-1210;

Gabba (Carlo Francesco), *Dell'origine e dell'autorità della pubblica opinione*, in *Intorno ad alcuni più generali problemi della scienza sociale. Conferenze*, 2ª serie, Firenze, Pellas, 1881, pp. 23-52;

Galli della Loggia (Ernesto), *L'identità italiana*, Bologna, Il Mulino, 1998;

Giuliani (Fabrizia), *Il discorso parlamentare* in Luciano Violante (a cura di), *Storia d'Italia*, Annali 17, *Il Parlamento* cit., pp. 855-886;

Habermas (Jürgen), *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Roma-Bari, Laterza, 1998;

Heurtin (Jean-Philippe), *L'espace public parlementaire. Essai sur les raisons du législateur*, Paris, Puf, 1999;

Jacini (Stefano), *I conservatori e l'evoluzione naturale dei partiti politici in Italia*, Milano, G. Brigola e Comp. Editori, 1879;

Lacchè (Luigi), *Per una teoria costituzionale dell'opinione pubblica. Il dibattito italiano (XIX sec.)*, in questo numero del Giornale;

Mancini (Mario), Galeotti (Ugo), *Norme ed usi del Parlamento italiano. Trattato pratico di diritto e procedura parlamentare*, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1887;

Matteucci (Nicola), *Opinione pubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXX, Milano, Giuffrè, 1980, pp. 420-430;

May (Erskine Thomas), *Leggi, privilegi, procedura e consuetudini del Parlamento inglese* in A. Brunialti (a cura di), *Biblioteca di Scienze Politiche*, Vol. IV, Parte prima, Torino, UTE, 1888, pp. 1-829;

Meloncelli (Achille), *Pubblicità (dir. pubbl.)* in *Enciclopedia del diritto*, XXXVII, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 1027-1039;

Minguzzi (Livio), *La teoria dell'opinione pubblica nello Stato costituzionale*, Torino-Roma, Roux e C., 1893;

Moretti (Mauro), *L'éloquence libérale. Théories et pratiques d'un art caméral dans l'Italie de la belle époque* in Fabrice D'Almeida (a cura di), *L'éloquence politique en France et en Italie de 1870 à nos jours* cit., pp. 79-100;

Orlando (Vittorio Emanuele), *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, Barbera, 1894;

Palma (Luigi), *Corso di diritto costituzionale*, Firenze, Pellas, 1877-1880;

Petit (Carlos), *Discorso sul discorso. Oralità e scrittura nella cultura giuridica della Spagna liberale* in «Scienza e Politica», 24, 2001, pp. 5-14;

Peverelli (Pietro), *Comenti intorno allo Statuto del Regno di Sardegna*, Torino, Tipografia Castellazzo e Degaudenzi, 1849;

Racioppi (Francesco), Brunelli (Ignazio), *Commento allo Statuto del Regno*, vol.III, (dall'art. 48 all'art. 84 ed ultimo), Torino, Utet, 1909;

Rossi (Pellegrino), *Lezioni di Diritto Costituzionale alla Sorbona*, Roma, Colombo, 1992;

Tambaro (Ignazio), *Opinione pubblica*, in *Digesto Italiano*, XVII, Torino, Ute, 1904-1908, pp. 850-855;

Ugo (Giovan Battista), *Stampa (diritto di)*, in *Digesto Italiano*, XXII, 1899-1903, Torino, Ute, pp. 648-677;

Zagari (Franco), *La casa del Parlamento, fra architettura, istituzioni e potere* in L. Violante (a cura di), *Storia d'Italia*, Annali 17, *Il Parlamento* cit., pp. 977-1006.

Cause in vista. Racconto e messa in scena del processo celebre

PASQUALE BENEDUCE

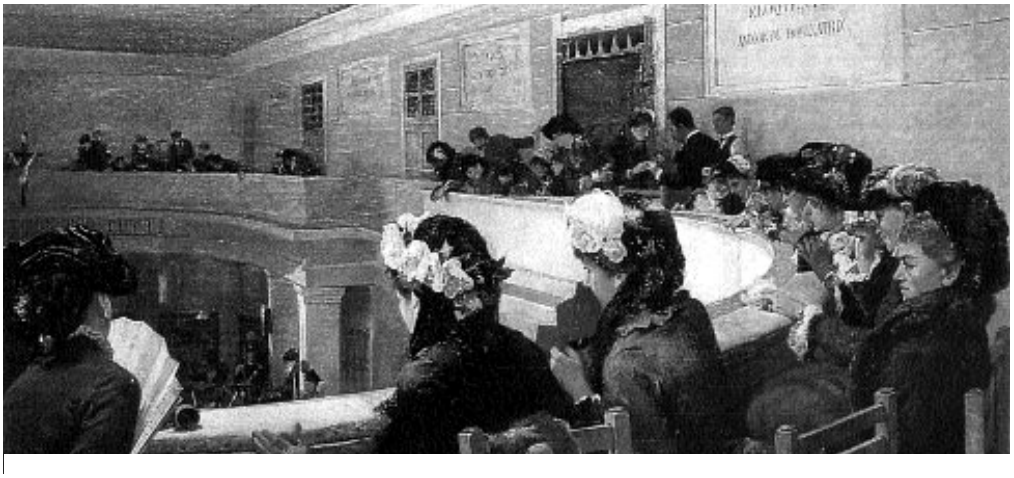
1. *In corte d'Assise. Lo spettacolo dell'udienza*

L'aula giudiziaria, che appare nel dipinto *In corte d'Assise* di Francesco Netti, suggerisce a un immaginario visitatore un deciso spostamento del punto di vista. È come un breve racconto visivo che richiede uno sguardo non frontale né descrittivo ma programmaticamente secondario sul processo. Si comporta come un testo indiziario che si allontana dal centro della scena per rendere visibili i suoi margini. Gli effetti teorici di questo salutare spaesamento dell'osservatore che si accosta al tema della rappresentazione sono numerosi.

In primo piano, si vede un pubblico, prevalentemente di donne, in abiti eleganti e dai colori vivaci. La mano è inguantata, agita un ventaglio oppure è mollemente abbandonata sui bordi della balconata. Stanno guardando quanto avviene in basso sul palcoscenico dell'udienza.

La superficie restante del quadro sembra dipendere per intero da questo luminoso e attraente primo piano. Gli attori principali della causa in corte d'assise – che per definizione riguarda reati gravi e dispone di una ritualità che intreccia l'elemento tecnico della magistratura a quello popolare dei giurati (Marongiu 1962) – sembrano fuori fuoco. Restano scandalosamente assenti oppure inquadrati da lontano. Gli stessi dettagli della scena, i volti dei protagonisti, gli arredi e le suppellettili del palazzo di giustizia, vengono ritagliati da uno sfondo in graduale dissolvenza da destra a sinistra. Le teste piumate dei carabinieri, la figurina dell'imputato alla sbarra, l'avvocato in toga, il crocefisso, il banco dei giudici – vuoto proprio dalla parte che si offre alla vista – hanno contorni sfumati. L'iscrizione *uguale per tutti*, incisa su una delle pareti, è priva dell'espressione *la legge*, nascosta com'è quest'ultima parola dal cappellino vezzoso di una signora.

Il trionfo dell'opinione pubblica nei processi – che irrompe d'autorità con l'istituzione per legge dei giudici popolari ma qui nel quadro entra più dolcemente attraverso i volti femminili, fissi sul teatro della giustizia – è sottolineato da un'ulteriore particola-



Francesco Netti, In Corte d'Assise, *1882*

re pittorico, che si scorge nella sua interezza soltanto in un istante successivo e ad uno sguardo più attento. Sono quattro tavole in marmo, incorniciate nel muro verso il soffitto, e dunque più in alto rispetto al piano del pubblico assiepato nei palchi. Si leggono scolpite altrettante scritte in latino. Quella più visibile, in primissimo piano, quasi a discendere sull'intera rappresentazione, riguarda l'eloquenza: *eloquentia animorum dominatrix*. Dal fondo silenzioso e quasi in ombra del dipinto si distingue così lentamente il suono della voce. La parola in pubblico delle requisitorie e delle arringhe, il contrappunto delle testimonianze, lo stesso brusio di chi osserva la scena, si dispiegano in uno spazio originario e concentratissimo che costituisce il vero asse prospettico del quadro. Tutti i colori impiegati, le linee immaginarie dei corpi e degli oggetti, le energie sociali delle storie che entrano nell'aula si riportano così a questo nuovo centro.

La logica della fonte che ho presentato consiste in un vero e proprio "pensiero figurato" sulla giustizia (v. Douzinas, Nead 1999). Esige pertanto il ricorso ad una sintassi pienamente visuale, all'altezza dello spettacolo dell'udienza[1]. Da questa ipotesi possono discendere a mio avviso tre enunciati: a) il mistero della giustizia, della sua rappresentabilità nel moderno, si manifesta sotto forma di una apparenza e di una celebrità necessaria; b) tuttavia quanto più il mistero della giustizia viene teatralmente mostrato e i suoi corpi eloquenti (v. Beneduce 1996) riverberano una luminosità che riempie tutta la scena della causa celebre, tanto più esso resta nascosto, si sottrae, inafferrabile alla vista; c) per queste ragioni, l'apparenza necessaria della causa celebre deve incrociare uno sguardo non frontale né naturalistico, ma laterale e indiretto sull'oggetto, una visualità paradossale che lo renda presente per sottrazione e per assenza.

2. *La celebrità messa in scena*

Il dispositivo dell'esposizione di persone ed oggetti sul teatro del giudicare muove l'idea stessa della *celebrazione*. Come è noto, il ter-

mine richiama in primo luogo una sfumatura di ufficialità e di gravità, che sono gli ingredienti necessari ad ogni antropologia del rito giudiziario. Riguarda storie e discorsi che afferrano l'attenzione del pubblico, da intendere a sua volta come parte della messa in scena. Alla lettera, partecipa alla celebrazione una moltitudine di persone. In questo senso, la celebrazione è sempre una solennità che si svolge con un concorso di persone in un luogo, raggiungibile in ogni momento dall'occhio e dall'udito di coloro che vi appartengono.

La messa in scena della giustizia produce allora un circuito di sguardi fra corpi eloquenti: quelli del magistrato, dell'avvocato, delle parti e del pubblico. Chiama in causa un'altra potenza simbolica che Pascal definisce «immaginativa». La giustizia è un'arte immaginaria che si compone di una messa in mostra ininterrotta di corpi eloquenti e di oggetti luminosi. A differenza degli uomini di guerra il cui agire sostanziale è governato dalla forza, l'abito degli uomini di giustizia è immaginario, una "seconda natura" che invoca l'organo della vista e la complicità del pubblico:

> ci basta semplicemente vedere un avvocato in sottana e con il tocco in testa per farci un'opinione favorevole delle sue capacità. [...] I nostri magistrati hanno ben compreso questo mistero. Le toghe rosse, gli ermellini in cui si avvolgono come tanti gatti impellicciati, i palazzi dove rendono giustizia, i fiordalisi, tutto quell'augusto apparato è più che necessario. E se i medici non avessero sottane e babbucce, e i dottori berrette a quattro spicchi e vesti quattro volte più larghe del bisogno non riuscirebbero a gabbare la gente incapace di resistere a quella pompa così autentica.
> [Pascal 1669, pp. 109-110]

Tale apparato immaginario è dunque una potenza reale, la verità della giustizia, la sua cifra più autentica e insidiosa: «se i magistrati conoscessero la vera giustizia e i medici l'arte di guarire non saprebbero che farsene di berrette a quattro spicchi. La maestà della loro scienza sarebbe rispettabile per se stessa. Ma possedendo solo scienze immaginarie, sono costretti a ricorrere a quegli artifici vani per colpire l'immaginazione con cui hanno a che fare, e così si attirano infatti il rispetto» (*ibidem*).

Frontespizio della rivista «Causes Célèbres»

Un passaggio del *Leviatano* di Hobbes affronta il tema da altra prospettiva ma con una simile retorica visuale. Le figure dell'autorità si riconoscono per la loro evidenza: l'autorità deve sempre essere mostrata (*to be shown*). Con una insistita sottolineatura, Hobbes ne ambientava le manifestazioni in uno spazio propriamente teatrale, i due luoghi somiglianti del palcoscenico e del tribunale, dove gli sguardi e le voci si incrociano, sostengono ciascuno a suo modo la *recita*: «chi rappresenta un altro sostiene la sua persona e recita in suo nome» (Hobbes 1651, p. 265).

L'autorità aspira a muoversi come un attore sulla scena. Si manifesta e comunica attraverso *persone* – maschere e viso ad un tempo per l'ambigua etimologia del termine – che rappresentano un autore di parole e di azioni. In un elenco dove vengono accostate scabrosamente professioni pubbliche assai differenti, gli avvocati e gli attori, i delegati e gli imputati, i luogotenenti e i vicari, si scambiano disinvoltamente l'uno l'abito dell'altro. Essi si fanno carico dei discorsi e dell'opera di un soggetto (l'autore) che vive sulla scena pubblica, nelle conversazioni e nei teatri, come nelle aule giudiziarie: «in questo senso Cicerone scrive *unus sustineo tres personas, mei, adversarii et judicis* , io sostengo tre persone, la mia, quella dell'avversario e quella del giudice» (*ibidem*).

Il segreto della giustizia sta nuovamente in questo ostentato mostrarsi. In tale senso ogni causa è per natura *celebre*, esposta cioè allo sguardo, al consenso vigile dell'altrui immaginazione che tinge con i suoi colori attori e oggetto della recita. Propongo due esempi. Primo. Il dispositivo dell'immaginazione, per riprendere il testo di Pascal, procura rispetto, dispensa reputazione e può influenzare il corso stesso del processo. Con accenti non dissimili, sebbene in un altro contesto temporale e logico, Gioja scriverà con grande suggestione che il desiderio di fama e riconoscimento, il "desiderio di rinomanza" da parte di un filosofo o di un pubblico funzionario, consiste essenzialmente nel desiderare di essere «oggetto degli altrui sguardi, pensieri, discorsi» (Gioia 1818, p. 186; v. Id. 1821, I, p. 98).

Nel teatro dei discorsi come nello spettacolo dell'udienza, un magistrato potrebbe ritenere per esempio «tolti a sé quegli sguardi» dell'opinione pubblica che si dirigessero verso altri autori, rendendo improvvisamente pallide e sfocate le ragioni stesse del giudicare (v. Gioia 1818, p. 186). Si potrebbe concludere su questo punto che la richiesta di rispetto, e il "desiderio di rinomanza" trasmigrano invariabilmente dal corpo della professione al luogo immaginario dell'opinione pubblica che ne accoglie o ne respinge le aspirazioni.

Secondo. La rivista di Fouquier «Causes célèbres» della seconda metà dell'Ottocento[3] riproduceva sul frontespizio, in tutte le sue pubblicazioni, il delitto celebre per eccellenza. Caino, che ha appena ucciso, fugge nella notte, mentre le tenebre avvolgono tutte le cose e nubi sempre più cupe ricoprono il disco lunare. Impugna ancora il coltello e ha gli occhi pieni di orrore fissi sul corpo senza vita di Abele, al centro in primo piano. Dentro la scena di morte irrompe dall'alto una giustizia alata, nella mano destra la spada, in quella sinistra una bilancia. Al suo fianco l'angelo della pena squarcia il buio con una torcia mentre con l'altro braccio sta per afferrare l'assassino per il capo.

La messa in scena del delitto produce allo stesso modo la sua celebrità e l'eternizzazione del paradigma del giudizio. Quell'evento lasciava le pagine del testo sacro, alle origini del mondo, per immaginare un'antropologia circolare della rottura e del ritorno dell'ordine, lo schema atemporale del crimine e del suo inevitabile processo in pubblico, all'interno di una ininterrotta storia del presente.

3. *"Perdere di gravità". Immagini del grottesco giudiziario*

Se questo "mostrarsi" della giustizia è necessario alla sua pensabilità, è proprio tale mistero del processo, la singolare ostenta-

zione in piena luce della sua messa in scena, che può indurre all'improvviso effetti collaterali indesiderati: da un lato l'eccesso e il grottesco, dall'altro la dispersione permanente, l'errare della verità giudiziaria e dei suoi cerimoniali verso altri campi discorsivi. A spiegare la funzione conoscitiva del grottesco tornano utili al nostro tema alcune riflessioni tratte da Ejzenstejn e da Foucault, ad alta densità teorica e visuale. Ejzenstejn, in una delle sue famose lezioni di regia, aveva dato una nozione spiccatamente visuale del grottesco, letterario ed artistico. Tale meccanismo consisteva in una costruzione del racconto per serie discontinue e squilibrate di punti di vista differenti, in una giustapposizione di piani del discorso che restavano disuniti e privi di sintesi, con l'alternarsi per esempio di fatto ed immaginazione, di realtà e di fantasticheria (Ejzenstejn 1993, pp. 265, 280, 370-371).

Ancora, in un altro testo, dedicato al problema della messa in scena, Ejzenstejn fa una serie di affermazioni che debitamente forzate possiamo impiegare per la nostra ipotesi. L'autore scriveva che è dentro la messa in scena, davanti ad una persona che guarda, che si manifesta una peculiare drammaturgia scandita dal montaggio e dal contrappunto audiovisivo. Ciò che accade nello sguardo dello spettatore è la "scomposizione" dei legami esistenti, della verità dell'ordine reale delle cose, in nome di nuovi legami, di altre possibili combinazioni e confronti che così vengono disvelati. Il grottesco è allora per molti versi l'immagine esatta di questa scomposizione.

Dal canto suo, Michel Foucault in uno dei suoi corsi al *Collège de France*, ragionando sui soggetti e i saperi dell'istituzione giudiziaria, attribuiva al grottesco la virtù di «mostrare pubblicamente» i meccanismi di un potere, di rendere *evidente* la sua inevitabilità, la razionalità violenta dei suoi dispositivi e nel contempo la sua «infamia», la cifra ridicola (Foucault 2000, pp. 21-25).

Nei due autori, con accenti e motivazioni differenti, il grottesco chiama in causa una specifica drammaturgia, l'esercizio di uno sguardo pubblico fisso sulla gravità e sul mistero della giustizia per rischiarare la trama segreta della sua messa in scena. Propongo due esempi.

L'"immaginativa" del pubblico – con l'espressione di Pascal – dispensa reputazione, rispetto e venerazione a vantaggio degli uomini di giustizia. Al tempo stesso proprio qui è in agguato lo sconcerto dell'eccesso e del grottesco. È infatti a partire dall'abito, da quei segni distintivi della funzione che in un altro passaggio dei *Pensieri* si spostano inquieti fra due professioni pubbliche per eccellenza, quella del giudice e del predicatore, scuotendo entrambi dalla loro *gravità*, che il rispetto può rovesciarsi improvvisamente nella caricatura e nell'inconcludenza:

> chi di noi non direbbe che quel magistrato la cui veneranda canizie ispira reverenza ad un intero popolo, si conduca sempre con una ragione pura ed elevata, e giudichi le cose secondo la loro natura, senza arrestarsi a quelle apparenze vane che colpiscono soltanto l'immaginazione. Guardatelo recarsi alla predica, tutto pieno di zelo devoto, avvalorando la solidità della sua ragione con l'ardore della sua carità. Eccolo pronto ad ascoltare con rispetto esemplare. Compare il predicatore: se la natura gli ha dato una voce roca o una fisionomia bizzarra, se il suo barbiere lo ha rasato male, se per di più si è casualmente imbrattato, per quanto grandi verità dica, scommetto che il nostro magistrato non tarderà a *perdere la gravità*. [Pascal 1669, 235, p.109]

Suggerisco un altro esempio di rappresentazione attraverso il grottesco. Condannato a morte per aver attentato al re Luigi

XV, Damiens viene giustiziato nel 1757 a Parigi sulla piazza di Grève. Il supplizio è stato descritto da Foucault nell'esordio terribile ed emozionante di *Sorvegliare e punire*. Il fatto accadeva, secondo Foucault, alle soglie di un passaggio epocale della cerimonia penale. Più tardi, a partire dall'abolizione nel 1791 dell'infamante confessione pubblica, la punizione cesserà a poco a poco di essere spettacolo, divenendo la parte più silenziosa e nascosta del processo. Al suo posto, si potrebbe aggiungere, si imporrà sempre più un altro spettacolo, quello dell'udienza e dell'aula giudiziaria. D'ora in poi spariranno i supplizi, l'esposizione della sofferenza, ma resterà il corpo del condannato, la sua "ostentazione" sul teatro della giustizia (Foucault 1993, pp.5-8, 16-21). Sopra di esso si eserciterà una nuova attenzione da parte degli Stati. Si sostituirà gradualmente – come scrive Foucault – un'economia dei diritti sospesi, una certa sobrietà punitiva, che continua tuttavia ad esercitarsi sul corpo, esposto sulla scena del processo, insieme a quello dei suoi giudici. Nel racconto, compaiono i funzionari della macchina del supplizio: i confessori, il boia e i suoi aiutanti, il curato, il cancelliere, il sottoufficiale di cavalleria, tutti operai e officianti del rito dell'esecuzione.

Vi è anche posto per il pubblico che appare brevemente due volte: è in primo luogo la voce narrante della «Gazette d'Amsterdam» del 1 Aprile 1757, che ricostruisce lo spettacolo del supplizio in ogni suo raccapricciante dettaglio, e una seconda volta sotto forma di una annotazione dello stesso giornale, che riferisce dei sentimenti del pubblico: «gli spettatori furono tutti edificati dalla sollecitudine del curato di San Paolo, che malgrado la sua tarda età non lasciava un momento di consolare il paziente» (*ibidem*, p. 5).

Qui termina il racconto di Foucault. Ma in quel giorno sulla piazza di Grève, c'è anche un'opinione pubblica per così dire di secondo grado, che osserva appartata e con distacco la scena del supplizio. Lo spettatore di riguardo che la incarna e su cui tace il resoconto di Foucault è Giacomo Casanova. Nuovamente, secondo la nostra ipotesi, è soltanto ricorrendo ad un altro punto di vista – che sceglie dichiaratamente i margini della messa in scena e non il suo più frequentato centro di gravità – che si può raggiungere finalmente un'ulteriore effetto di conoscenza sullo spettacolo del processo.

Il riferimento all'esecuzione di Damiens è sulle prime indiretto e per linee secondarie. Quando Casanova ne scrive, sono passati forse più di trent'anni dall'avvenimento. Il testo ha un forte impatto visivo e, come spesso accade per la scrittura di Casanova, è ricco di immaginazione giuridica e istituzionale (Beneduce, *Funzionari*, 2002, pp. 61-62). Nelle pagine precedenti, l'autore si era soffermato infatti su avvocati e matrimoni, sull'istituto della dote, conversando inoltre amabilmente, con ambasciatori e intendenti, di spesa pubblica, finanza e del suo progetto di lotteria (Casanova 1984, cap. VII).

I ricordi affiorano lentamente nelle parole dell'autore, come per il fantasma della "gran folla" che si raccoglieva via via in place de Grève. Camaleontica e spietata, appariva adesso in pena per le "scalfitture" procurate al monarca dal "mostro" Damiens e tutta presa d'amore per il suo re, mentre di lì a pochi anni sarebbe divenuta giudice e spettatrice del suo assassinio. La memoria si fa poi stranamente precisa nel descrivere i termini di un contratto. Casanova si riferisce all'accordo con il quale aveva affittato nei giorni precedenti una finestra sulla piazza per consentire a lui, all'amico Tiretta e a tre

signore, Melle de La M…re, di cui Casanova è innamorato, la Lambertini, zia della ragazza, e una misteriosa Mme X, di assistere all'orrendo spettacolo: «mi bastò un quarto d'ora ad affittare per tre luigi una buona finestra all'ammezzato, in mezzo a due scale. Pagai e mi feci dare la ricevuta con un impegno di disdetta per seicento franchi» (*ibidem*, p. 182).

D'ora in avanti abbonderanno nella narrazione figure, sinonimi e luoghi del vedere. Tutto il discorso è assoggettato ai dispositivi di uno sguardo imperturbabile, che misura lo spazio pubblico di una funzione. È lo spettacolo del giudizio che mentre si celebra può ripetersi e raddoppiarsi improvvisamente su versanti insospettabili.

Di buon mattino, dopo colazione, Casanova va a prendere i suoi amici e li accompagna in place de Grève. Raggiunta la finestra, gli spettatori si dispongono secondo complicate strategie visuali e sentimentali:

> appena arrivammo, le signore si sistemarono tutt'e tre alla finestra, stringendosi ed appoggiandosi al davanzale per non impedire a noi di vedere. Alla finestra si accedeva con due gradini, le signore stavano sul secondo, e noi anche però alle loro spalle, perché se ci fossimo messi sul primo non avremmo visto nulla. Se mi fermo su questo particolare, ho […] i miei bravi motivi.
> [*Ibidem*, p. 186]

Come per le modalità di affitto della finestra – che ricalcano l'istituto del diritto di palco nei teatri – così l'intero immaginario dell'episodio si muoverà su analogie insistite con il gioco di una rappresentazione davanti ad un pubblico curioso ed esigente. Nei suoi istanti più insostenibili, scrive Casanova, nessuno dei suoi ospiti, tranne lui stesso, distoglierà gli occhi dall'orrore delle mille morti che stanno martoriando il corpo di Damiens. E ancora: «lo spettacolo si protrasse per quattro ore filate e noi trovammo la pazienza di seguirlo tutto» (*ibidem*).

È a questo punto che sorprendentemente si sovrappone alla prima un'altra scrittura e una seconda verità della messa in scena. Accanto allo spettacolo dell'esecuzione irrompe dai margini del luogo della cerimonia, esattamente da una finestra al limite della piazza, uno spettacolo parallelo e speculare che mentre mostra in piena luce altri corpi e sguardi, li dissimula e li sottrae alla vista: «quando Damiens uscì in un urlo bestiale dovetti volgere lo sguardo. La Lambertini e Mme X invece non voltarono neppure gli occhi, e non per crudeltà». Ma la verità non è quella che dichiarano subito le due signore, l'odio per l'assassino e l'amore per Luigi:

> la verità è invece che Tiretta tenne così stranamente occupata durante tutta l'esecuzione Madame X, che fu forse solo a causa sua se lei non osò muoversi né volgere il capo. Infatti standole incollato alle spalle, Tiretta le aveva sollevato la veste per non calpestargliela con i piedi, e questo andava bene. Ma poi, sbirciando, notai che gliel'aveva sollevata un po' troppo, allora per non interrompere il lavoro del mio amico e per non mettere nell'imbarazzo la signora mi sistemai dietro la mia adorata in maniera da dare a sua zia la sicurezza che né io né lei potevamo vedere ciò che Tiretta le faceva. Per due ore intere fu tutto un fruscio di vesti e poiché la cosa era molto divertente io rimasi tutto il tempo immobile.
> [*Ibidem*, p. 187]

Una strana ufficialità si comunica dall'una all'altra messa in scena. Quest'ultima non cessa mai di *illustrare* a suo modo, ma esattamente, la prima. Infatti sembra evocare tutti i tratti caratteristici di una celebrazione: la gravità dei volti e dei corpi, la loro indicibile esposizione nel corso della funzione, la soggezione assoluta al tempo e alle regole del gioco. Musicalità e orrore,

Ritratto di Paul Arcis

erotismo e gravità occupano in questo modo tutti gli angoli della place de Grève e interrogano tutti insieme il mistero di questa doppia cerimonia che ipnotizza lo sguardo del narratore: «solo alla fine, terminata che fu la funzione, quando vidi Madame X sollevarsi, anch'io mi voltai» (*ibidem*).

4. *Ambiguità del ritratto giudiziario*

La visualità paradossale della celebrità – un eccesso di esposizione inversamente proporzionale alla reale conoscibilità del tema messo in scena – segna allo stesso modo degli esempi precedenti la tradizione del ritratto giudiziario. Quest'ultimo può vantare una permanenza di tratti espressivi, di regole compositive e di usi sociali che lo rende un vero e proprio sottogenere all'interno della complessa storia del ritratto (Pommier 2003; Nancy 2002).

La messa in mostra di corpi eloquenti – il volto e l'abito dei giuristi, il profilo di avvocati e magistrati a mezzo busto o a figura piena, ospitati in sontuosi medaglioni – è sempre un gesto memoriale. Si intende cioè ricordare e rendere presente (Nancy 2002, pp. 11 ss., 29 ss.) la persona assente, celebrandone le qualità professionali e le virtù civili. Ogni dettaglio del ritratto, comprese le iscrizioni e le didascalie che incorniciano o sostengono la base del dipinto, dichiarano un'ulteriore sintassi visiva altrettanto esplicita, costituendo vere e proprie risorse, provviste di segni al servizio del volto. Sono caratteristici ritratti di funzione (*ibidem*, p. 30) per uso pubblico, di omaggio e di riconoscimento dell'opera e dei saperi di cui sono portatori i giuristi.

Le figure dei magistrati e degli avvocati si mostrano preferibilmente di profilo. Cercano lo spettatore con uno sguardo laterale. Si tratta di riproduzioni mai esattamente realistiche e naturalistiche del personaggio rappresentato. Sono piuttosto il mostrarsi di un'assenza, la vita interiore dello *status* e della funzione pubblica, la peculiare proiezione visiva dell'*habitus* del giurista (v. Bourdieu 1984, 1986; Hespanha 1989). Eppure dentro questa retorica serena della funzione, i ritratti dichiarano spesso sconfinamenti e aporie. Certificano a un tempo più e meno della funzione del giudizio o della difesa. Convocano altre possibili vocazioni intellettuali, propongono in definitiva la figura inquieta di un autore (v. Beneduce *Cetaacei*), come nel caso dell'immagine enigmatica dell'avvocato Paul Arcis. Seduto al tavolo da lavoro, la giacca – o la toga – aperta sulla camicia bianca, l'uomo è ritratto in una sorta di sospensione temporale e di senso. Il volto è in piena luce, sembra guardare pensoso di fronte a sé. Con gesto teatrale la mano sinistra gli sorregge il capo leggermente reclinato, il gomito è puntato sullo scrittoio. Come se Arcis avesse appena

smesso di vergare il foglio, la mano destra poggia pesantemente sul tavolo, le dita sembrano aprirsi piano intorno alla penna, perpendicolare alla carta.

Il testo in corso d'opera potrebbe divenire, nell'immaginario dello spettatore che osserva Arcis, un'arringa o un racconto, una sentenza o un disegno di legge. Ancora, l'universo stabile del tavolo da lavoro, icona fissa della professione intellettuale e dell'autore, è turbato qui dalla dispersione degli oggetti che lo ingombrano, fermagli, calamai, cartelle. In particolare sopra la parte più esterna si scorge un gruppo di fogli in precario equilibrio, quasi nell'atto di scivolare via in basso, inghiottitti dal fondo buio del dipinto. Nella sala della *Maison des Avocats* dove è custodito, il ritratto di Arcis conosce una curiosa metamorfosi. È la sua singolare duplicazione e rinascita, nel volto e nello sguardo di un altro giurista, di una generazione successiva, il magistrato Gerard Khenaffou, fissato nella piccola foto posta alla base della cornice, e che lo spettatore può scorgere soltanto se guarda vero il basso.

L'effetto moltiplicatore e di rispecchiamento che ne risulta – comprendendo nello stesso campo visuale i due personaggi – produce un gioco di rassomiglianze e un dispositivo di ripetizione della funzione nel corso del tempo. Di questa continuità temporale e tra differenti punti di vista sul processo, è complice la postura e il gesto del giudice, quasi identici a quelli di Arcis. Seduto al tavolo da lavoro, ha lo sguardo pensoso in una tesa immobilità. Una mano gli sostiene gravemente il capo, l'altra tiene la penna puntata sul foglio, con la sola differenza che alle spalle del magistrato si nota, rispetto al fondale dipinto nel ritratto di Arcis, il riquadro realistico degli scaffali ricolmi di libri. I volti non ci restituiscono soltanto l'identità

ÉtiennePasquier

di due corpi eloquenti, implicati nella funzione del giudizio della difesa. Si può riconoscere anche nell'insieme il ritratto inequivocabile di un autore al lavoro.

La galleria dei ritratti dei giuristi francesi dell'Antico regime[4], a volte riproposti nelle riedizioni ottocentesche delle loro opere, è un buon campo di verifica per queste premesse di metodo, una sorta di deposito originario degli stili di rappresentazione del mondo forense. Etienne Pasquier segue con gli occhi l'osservatore – a un tempo il pittore che lo dipinge e il futuro spettatore – che si pone davanti al ritratto. Un abito sontuoso ne avvolge il busto. Nella scritta consegnata a una elegante pergamena che chiude in basso l'immagine si legge dopo i dati anagrafici che è stato poeta latino e francese e avvocato generale. Più in basso una quartina allude poeticamente alla *lex Cincia* che interdiva agli avvocati romani di ricevere una retribuzione per i loro servigi.

Di Simon Nicolas Henry Linguet, che guarda di lato oltre l'ovale, si scorge appena la

Simon Nicolas Henri Linguet

linea delle spalle. Una iscrizione con il nome, il luogo e la data di nascita (Reims 1716) descrive un semicerchio sui bordi superiori del ritratto. Fuori dall'ovale, sparsi sulla superficie della base, ingombra di penne d'oca, nature morte floreali e serpenti che si allungano fra le carte, si aprono i volumi delle raccolte di *Playdoyers* e *Mémoires*, delle opere di Platone, Bodin, Grozio, Montesquieu, e di Henry François D'Aguesseau.

Il ritratto di Pierre-Jean-Baptiste Gerbier, ancora di profilo, avvocato nel parlamento di Parigi, contiene un'altra iscrizione nuovamente in rima. Vi si celebra il suo talento incantatore e il desiderio di verità, e si allestisce una breve geografia dei *sentimenti* dell'eloquenza e della difesa, custodite rispettivamente nell'animo e nel cuore dell'autore.

Il volto di Henry François d'Aguesseau[5] appare più volte tra Sette e Ottocento nelle edizioni francesi delle sue opere e nelle successive traduzioni italiane. Leggermente di lato, il viso è fissato in un lieve sorriso e porta il segno – secondo i differenti ritratti che lo dipingono e gli rassomigliano – delle diverse età della vita. D'Aguesseau si mostra in un'ampia toga dove sono appuntate le onorificenze e si indovina tra le pieghe dell'abito tutta la *distinzione* della funzione: la gravità sacerdotale del portamento, i meriti e le imprese, la gloria civile della professione di avvocato e di magistrato.

Come nei casi precedenti, il gioco delle didascalie e delle iscrizioni – sobrie all'interno del ritratto, più argomentate nel breve testo dell'*Elogio della sua vita* che accompagna tutte le edizioni dell'opera – si manifesta con una scrittura sempre visuale e immaginaria e adempie al compito di attestare e illuminare la *verità* del volto custodito nell'ovale. Da qualunque parte si sposti l'osservatore, il volto magnetico di D'Aguesseau esige la sua attenzione, conquista il centro dello sguardo dell'osservatore. Il ritratto celebre immagina e produce così in permanenza la sua opinione pubblica che può visitare il passato di un autore altrimenti irraggiungibile e proiettarlo nella posterità.

Intorno al ritratto di D'Aguesseau si costituisce anche un campo di memoria affidato ad altre iscrizioni, che in questo caso leggiamo dalla prima versione italiana, sotto forma di notazioni degli editori di Parigi, oppure di "avvertimenti" del traduttore. Tutti questi soggetti moltiplicano la capacità di presenza dell'autore nell'opinione pubblica. Il buon traduttore, scrive per esempio uno di loro, esige dal lettore una costante "riconoscenza" che si assume il compito di ricreare il libro lontano dall'autore, nelle mani di chi lo riceve, iscrivendolo contemporaneamente in un campo di memoria e di celebrità.

In ciascuna qualità civile dell'autore – il catalogo è interminabile: filosofo, legislatore, amministratore e poi giudice, avvocato, oratore, poeta – si può allora intravedere volta a volta il ritratto di un eroe culturale del-

l'antichità che gli "rassomiglia". Così si legge per esempio nella didascalia del ritratto del 1746: «Illi *lingua* potens Demosthenis, *ars* Ciceronis, *pectus* Aristis, *mensque* Platonis erat; et Cato *censura*, *responsis* Papinianus, *consiliis* Nestor, *legibus* ipse Solon».

Il volto di d'Aguesseau si presenta allora come un testo visuale, nel quale rivivono le tracce di altri talenti: la tecnica e il coraggio civile di Papiniano, la capacità di legislazione di Solone, il rigore di Catone, l'eroismo militare di Aristide, lo stile di Demostene, la potenza di pensiero di Platone, l'arte di Cicerone, la fedeltà e i buoni consigli dell'eroe greco Nestore nei confronti di Agamennone.

Tuttavia a causa di questo pericoloso decentramento dell'autore, che si moltiplica e quasi si perde fra i monumenti del passato, seguiva nello stesso testo dell'iscrizione un provvidenziale movimento inverso. Un vero e proprio principio di unità restituiva finalmente al suo tempo attuale il corpo eloquente di d'Aguesseau: «Verior virtus animo labrisque fidebat; etiam scripta nunc quoque visa loqui». L'universo delle citazioni, il catalogo eccessivo dei nomi e delle virtù del mondo classico, potevano disporsi così in buon ordine, saldandosi intorno alla *più vera* delle qualità dell'autore. La capacità di parola e di scrittura di d'Aguesseau piegava quegli argomenti all'idea di una ininterrotta tradizione del presente, inteso come il luogo privilegiato del ripetersi all'infinito dello spettacolo della giustizia.

Questo doppio movimento del ritratto giudiziario si riproduce per molti versi nei canoni della letteratura forense. La testualità dell'arringa presenta a suo modo una stessa traiettoria di dispersione dell'autore. Ciò accade attraverso il dispiegamento – senza apparente gerarchia – di argomenti di diversa natura, a cui soltanto la parola eloquente, pronunciata nell'aula giudiziaria, provvede a dare una direzione e un principio di unità, letteralmente *discutibile* davanti al giudice e al pubblico. Su questo tema mi limito a proporre una lettura esclusivamente indiziaria.

Traggo alcuni spunti da una memoria dell'avvocato veneto Marco Piazza in difesa di Giovanni Pietro Cotin (Piazza 1855). Quest'ultimo, figlio di ex schiavi africani approdati in America sulla foce dell'Orinoco, nativo di Santo Domingo, poi naturalizzato italiano, era imputato di aver tentato di uccidere la propria padrona Marianna Panfilio. Nel suggestivo racconto dell'avvocato, scandito da una trama avvincente e da ripetuti colpi di scena, il domestico è improvvisamente preso d'amore per la donna, ma ne è subito respinto. Cade allora in un delirio melanconico, una malattia misteriosa che si aggrava con la "nostalgia del ritorno" impossibile nella patria lontana. Finirà per cercare il suicidio con un colpo di pistola che per fortuna non andrà a segno.

L'arringa include una serie di fonti, documenti e referti, ricchissimi per numero e varietà. È un catalogo ridondante e centrifugo al servizio dell'illustrazione retorica del "punto di diritto". Si presenta come un impasto riuscito di testi d'autorità e di scrittura narrativa, una drammaturgia barocca, dell'ostentazione e della meraviglia, con una sistematica messa in mostra degli argomenti più disparati che incrociano sapientemente ad ogni istante quelli di natura tecnico-giuridica. Così per esempio i paragrafi 1-4 del codice austriaco, i libri di medicina legale, le deposizioni dei testimoni, i referti del chirurgo e del medico curante, le conclusioni del pubblico ministero si alternavano ai testi biblici – l'Ecclesiaste, i Proverbi, il Libro di Giobbe, l'Apocalisse, i Vangeli – ai classici dell'antichità – Seneca, Cesare, Marziale – alla storia delle religioni e alle

cronache dei viaggiatori, alle opere di Pascal e dei giusnaturalisti, ai romanzi sentimentali e ai trattati sulla melanconia, come quello di Robeck *De morte volountaria*, o le osservazioni di Deslandes «sopra i grandi uomini che si ammazzarono scherzando».

L'autore, che era sembrato quasi scomparire nel testo, ritorna attraverso il suo corpo eloquente nello spettacolo dell'udienza per ridurre a unità la scrittura aperta e debordante della difesa. Non per caso l'esordio, dedicato a una lunga interlocuzione nei confronti dei magistrati e dei confratelli avvocati, terminava con l'elogio del teatro del processo e della voce in scena dei suoi attori.

Bibliografia

Beneduce (P.), *Il corpo eloquente. Identificazione del giurista in età liberale*, Bologna, Il Mulino, 1996;

– *Funzionari al sangue. Sul grottesco nell'amministrazione fra romanzo e scienza,* in *L'impiegato allo specchio*, a cura di A. Varni e G. Melis, Torino, Rosenberg & Sellier, 2002;

– *Cetacei, ceti, talento e corpi al lavoro nel linguaggio degli ordini fra letterarietà e scienza,* in *Corpi e professioni tra passato e futuro,* a cura di M. Malatesta, Collana dei «Quaderni di rassegna forense», 7, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 39-58;

Bourdieu (P.), *Espace social et genèse des classes,* in «Actes de la recherche en sciences sociales», 1984, nn. 52-53, pp. 3-15;

– *La force du droit. Eléments pour une sociologie du champ juridique,* in «Actes de la recherche en sciences sociales», 1986, n. 64, pp. 3-19;

Casanova (G.), *Storia della mia vita,* Milano, Mondadori, 1984;

Douzinas (C.), Nead (L.) (a cura di), *Law and the Image. The Authority of Art and the Aesthetics of Law,* Chicago, 1999;

Ejzenstejn (S.M.), *Sul problema della messa in scena,* in *Lezioni di regia (1933-1934)*, a cura di P. Montani e A. Cioni, Venezia, Marsilio, 1993;

Foucault (M.), *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione,* Torino, Einaudi, 1993;

– *Gli anormali,* a cura di V. Marchetti e A. Salomoni, Milano, Feltrinelli, 2000;

Gioja (M.), *Dell'ingiuria e dei danni, del soddisfacimento e relative basi di stima avanti i tribunali civili,* Milano, Pirotta, 1821;

– *Del merito e delle ricompense* (1818), Lugano, Tipografia della Svizzera Italiana, 1848;

Hespanha (A.M.), *Introduzione alla storia del diritto europeo*, Bologna, Il Mulino, 1999;

Hobbes (Th.), *Leviatano* (1651), parte I, cap. 16, ed. a cura di R. Santi, Milano, Bompiani, 2001;

Luminati (M.), *Linguaggi e stili della magistratura italiana nel secondo dopoguerra,* in *L'impiegato allo specchio*, cit., pp. 297-326;

Marongiu (A.), *Corte d'Assise*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1962, X, pp. 774-782;

Nancy (J.L.), *Il ritratto e il suo sguardo,* Milano, Cortina, 2002;

Pascal (B.), *Pensées* (1669), in *Solitudine e storia*, a cura di F. Baroncelli, Firenze, La nuova Italia, 1975;

Piazza (M.), *Aringa del Signor Marco Piazza avvocato veneto in difesa di Giovanni Pietro Cotin oriundo africano e nativo di S. Domingo,* Venezia, Tipografia Pinelli, 1855;

Pitaval (F. G. de), *Cause celebri ed interessanti,* Palermo, Sellerio, 1991;

Pommier (E.), *Il ritratto. Storia e Teorie dal Rinascimento all'Età dei Lumi,* Torino, Einaudi, 2003.

[1] Sul tema delle rappresentazioni del processo cfr. gli atti di prossima pubblicazione del Convegno *Storie di cause celebri. Racconto e messa in scena della giustizia,* organizzato da P. Beneduce e A. Romano a Messina 19-21 Giugno 2003. Segnalo che presso la Cattedra di Storia del diritto italiano del Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Cassino ho costituito un laboratorio di storia e antropologia del processo e del racconto giudiziario (www.autoredelittodiritto.it). Sull'autoriflessione del magistrato cfr. Luminati 2002.

[3] Mi riferisco alla rivista diretta da A. Fouquier, continuatore de l'«Annuaire Historique (1843-1855), Causes Célèbres», Lebrun Editore, Parigi.

[4] Per questi temi debbo moltissimo alla generosità di Catherine Fillon che ha messo a mia disposizione una preziosa documentazione in suo possesso.

[5] Su d'Agueseau (1658-1751), autore dei tre celebri *Discorsi* agli avvocati, per l'apertura delle udienze del Parlamento, e delle diciannove "Mercuriali" dedicate ai giudici, nel loro complesso un testo sull'*habitus* del buon giurista, rinvio alla mia introduzione alla ristampa anastatica dell'opera, di prossima pubblicazione.

Avvocati in Parlamento, centocinquant'anni orsono…

CESARE BALBO, LUIGI PALMA

CESARE BALBO

Dell'eloquenza parlamentare.

[…] Quindi prima e più essenziale di tutte le preparazioni è senza dubbio lo studio delle leggi del proprio paese. Sotto i governi assoluti, questo studio non è guari necessario né utile, se non agli avvocati ed ai magistrati. Ogni altro cittadino e suddito non ha che fare; e tra noi Piemontesi correva questo curioso modo di dire, che quelli solo i quali si destinavano alla carriera legale e facevano il loro corso all'università, dicevansi *aver studiato*, e tutti gli altri no. All'incontro sotto il governo rappresentativo, lo studio delle leggi (le quali vi sono il vero principe assoluto) diventa utilissimo a qualunque cittadino possa essere consigliere provinciale, o comunale, od elettore, o giurato, o scrittore, o membro di società politiche, cioè a quasi tutti i cittadini dello Stato; ma si fa poi necessario a qualunque pretenda alla carriera parlamentare e tanto più alle alte cariche della Corona, cioè insomma a chiunque abbia quell'ambizione che dicemmo nobilissima in ogni paese libero, di servire lo Stato. – Che più? In tutti i paesi nuovamente parlamentari si può osservare questo fatto costante: che gli avvocati, i magistrati, i giurisperiti in generale, incominciano ad essere i migliori, e talora i soli oratori, anzi i soli uomini politici possibili. È in ogni paese nuovo così, una prima età che si potrebbe chiamare degli avvocati esclusivamente: per le due ragioni che essi sono non solamente i più avvezzi a parlare in pubblico, ma i soli che abbiano in mente le materie di che parlare.

Abbiamo tutti conosciuti parecchi uomini naturalmente facondissimi già nelle conversazioni private, ed ultimamente poi nelle piazze e nei circoli, e che, trovatisi poi ne' parlamenti, o non vi potevano aprir bocca mai, o nol facevano se non nelle materie più generali, e dove bastasse l'ingegno e la facondia naturale senza cognizioni speciali. E i più sinceri fra questi, interrogati perché non parlassero più frequentemente, rispondevano che avrebbero

Gruppo di avvocati, litografia di Henri Daumier (1845)

così fatto molto volentieri, se avessero saputo di che parlare, ma nol sapevano. – E quindi pure si poté notare un grave errore delle nostre prime leggi elettorali, le quali per gelosia democratica fissando un numero ristretto di magistrati o d'impiegati che potessero sedere nelle Camere, restrinsero così il numero degli oratori utili nelle discussioni. Conceduto un quarto del totale a questi, rimasero i tre quarti agli oratori declamatori e vuoti. – I quali poi furono, per vero dire, da compatire e non più; erano innocenti della loro involontaria ignoranza od inabitudine. Ma fu per certo gravemente colpevole verso la patria e verso sé stesso, chiunque entrato nei nostri parlamenti con ricco corredo di cognizioni legali e di naturale facondia non seppe o non volle abbandonarsi se non a questa, e rinunciò involontariamente ed in mal punto a quell'altra qualità sua, la quale avrebbe potuto fare di lui un oratore parlamentare compiuto, e quindi un uomo politico o di Stato, potente sui destini della patria: rinunciò a questa nobilissima e durevole potenza, per un po' di quella volgare ed effimera su qualche centinaio di uditori dentro o fuori del parlamento.

Passata quella prima età che chiamammo degli avvocati (perché avvezzi a parlare più che i magistrati, ebbero il vantaggio anche su questi), essi gli avvocati hanno poi uno svantaggio loro speciale; che avvezzi a non considerare le questioni se non da un solo lato, a difenderle e perorarle anziché giudicarle dai due lati e nella loro totalità, recano questo vizio gravissimo nelle pubbliche deliberazioni che sono all'incontro sempre giudizi. – E n'hanno parimenti un altro: che avvezzi a cercare con acume, troppo fino talvolta, ciò che chiamiamo i *mezzi di difesa* negli affari privati minutissimi talvolta, recano nella discussione parlamentare questa medesima minutezza o finezza, la quale cade poi sovente in sofisticheria. – E n'hanno un terzo ancora: che avvezzi a dire tutte le ragioni buone, men buone, od anche cattive della lor parte per persuadere i loro giudici buoni o cattivi, essi recano questo modo nelle assemblee numerose e politiche, nelle quali non solamente è più utile ed efficace, ma più bello, od anzi solo lecito, addurre le ragioni vere, virtuose ed opportune. – E so che mi si obbietterà doversi qui pure, qui principalmente persuadere i cattivi, tener conto delle umane passioni; ma io rispondo che quei cattivi si voglion pure essi persuadere con buone e giuste ragioni, e dominare, non servire le passioni umane.

Dinnanzi a un tribunale privato, vinta la causa, tutto è finito per l'avvocato; ma in un parlamento e consiglio nazionale, è talora men male perdere anche una buona causa, un affare particolare, che aver messo in

campo una cattiva ragione, un falso principio, il quale può essere seme che cresca a danno fatale della patria. E si potrebbero citare non pochi di simili esempi. – In breve, pensi l'avvocato entrando in parlamento, ch'ei non vi debb'essere più avvocato ma giudice; e correggendo così tutti insieme i vizi provenienti di sua professione, vi potrà serbare sempre i vantaggi pure speciali e grandi di essa [...].

[in *Della monarchia rappresentativa in Italia. Saggi politici*, Firenze, Felice Le Monnier, 1857, vol. II, cap. 7, pp. 389-393]

Gambetta alla tribuna della Camera

Luigi Palma

Dell'ordinamento dei poteri pubblici

[...] Presentemente è sorta in Italia un'altra questione in fatto d'incompatibilità, quella degli avvocati esercenti. Essi, in parte perché appartengono ad una classe di uomini soprammodo attivi, ambiziosi e destri, e ad una professione che procura loro molte aderenze, li pone davanti agli occhi del pubblico, e fa loro attribuire molta riputazione di attitudine parlamentare, specialmente in servizio dei privati, i cui affari e interessi fan professione di trattare e difendere; in parte per le ineleggibilità ed incompatibilità dei pubblici ufficiali che più potrebbero con essi gareggiare nella riputazione di capacità e di pubblica fiducia; riescono evidentemente troppo numerosi nella camera. Essa, in tal guisa, anziché essere la rappresentanza vera della Nazione, nei suoi vari elementi, minaccia di diventare una palestra di avvocati; che pretendono di saper di tutto, che parlano indifferentemente ed interminabilmente di tutto, che cavillano su tutto; e che dopo aver sollecitato i voti degli elettori per mettersi meglio in vista della cittadinanza, per rendersi più autorevoli ed oltrepotenti negli uffici pubblici e nelle Corti, e coll'autorità di deputati raccogliere, a danno dei loro meno felici rivali, clienti e quattrini; continuano ed allargano come onorevoli rappresentanti gratuiti della Nazione l'esercizio della loro professione di avvocati, facendosi difensori più caramente retribuiti presso i Ministeri, presso il Governo, e se occorre o giova persino nel Parlamento, degli affari e degli interessi privati. In ogni caso sta sempre pronta la scusa che se difendono un privato interesse, e se ne fanno pagare, lo fanno legittimamente come avvocati non come deputati.

Il male è grave, e le lagnanze cominciano ad essere alte e stridenti. Quale il rimedio?

In verità non parrebbe possibile escluderli, dichiarando incompatibile l'ufficio di deputato coll'avvocatura. Si opporebbe troppo, sebbene diverso tanto dalle condi-

zioni odierne, il fatto della vecchia Inghilterra del 1404, sotto Enrico IV; quando il Lord Cancelliere Beaufort, avendo prescritto che non si eleggesse alcun legale, il Parlamento che ne risultò, conforme all'uso di quella età, cui piaceva distinguere i principi e le assemblee dalle loro più spiccate qualità, è rimasto famoso per il soprannome, di *Parliamentum indoctum* (*The lack learning Parliament*). Sarebbe un'offesa troppo grave alla libertà degli elettori e della eleggibilità, forse anche, non ostante tutti i difetti degli avvocati, alla capacità della Camera stessa di adempiere ai suoi vari uffici.

Parrebbe invece sorridere a molti la limitazione del loro numero, e molte ragioni in favore si potrebbero allegare, né potrebbe ragionevolmente obbiettarsi la violazione della libertà degli elettori. Se la legge, per esempio, lasciasse eleggere liberamente, ufficiali pubblici, magistrati, professori, militari, ecclesiastici, sindaci e così via seguendo si comprenderebbe la libera ed illimitata elezione anche degli avvocati. Ma quando la legge vuole ottenere la miglior composizione della Camera, e all'uopo stabilisce tante altre incompatibilità, le quali riescono praticamente a far loro più largo campo, essa, nell'interesse della migliore rappresentanza, è intitolata a limitare il loro soverchio numero.

Tuttavia io non credo, per ora almeno, accettevole un tal partito. Oltre alla impossibilità che una Camera così piena di avvocati voti una legge simile, non parrebbe bene, benché così si faccia cogli ufficiali pubblici, abbandonarsi alla cieca sorte; la quale molto facilmente metterebbe fuori i più illustri ed onesti e terrebbe dentro i più oscuri, inetti ed affaristi.

Oggi a me parrebbe provare, se bastino questi provvedimenti: 1° Vietare, sotto la sanzione di decadenza, ai deputati al Parlamento di difendere lo Stato come avvocati: mezzo troppo evidente di corruzione parlamentare; 2° Proibire assolutamente, sotto la sanzione del pari di decadenza, che i deputati avvocati assumano il patrocinio di cause contro lo Stato. L'influenza loro dipendente da due cagioni: da una parte dalla loro abilità personale, dall'altra dal prestigio e dalla potenza di membri del Parlamento, che non può esser lecito rivolgere contro lo Stato stesso. Farebbe anche d'uopo rinvigorire l'autorità e l'indipendenza dei magistrati, come lo stato degli ufficiali amministrativi, per tutelarli dalla oltrepotenza dei deputati e dello stesso Governo; ma ciò è obbietto di altre parti del nostro diritto.

[in *Corso di diritto costituzionale*, Firenze, Pellas, 1884, vol. II, parte II, pp. 167-169]