

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

n. 9 / I semestre 2005

L'Europa e le tradizioni costituzionali



Giornale di Storia costituzionale  
Periodico del Laboratorio di Storia costituzionale "Antoine Barnave"  
n. 9 / I semestre 2005

*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), Heinz Mohnhaupt (Francoforte), Michel Pertué (Orléans), Michael Stolleis (Francoforte), Joaquín Varela Suanzes (Oviedo)

*Comitato di redazione*

Paolo Colombo, Federico Lucarini, Giovanni Ruocco, Luca Scuccimarra

*Segreteria di redazione*

Mauro Antonini, Marco Bruni, Ronald Car, Luca Cobbe, Roberta Ciarralli, Gerri Ferrara, Simona Gregori, Paola Persano, Gianluca Piergiamini, Monica Stronati, Maria Valvidares

*Direzione e redazione*

Laboratorio di Storia costituzionale "Antoine 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 88-7462-059-4

ISSN 1593-0793

*Tipografia*

Litografica Com, Capodarco di Fermo (AP)

La rivista è pubblicata con un finanziamento dell'Università degli Studi di Macerata, del Dipartimento di diritto pubblico e teoria del governo dell'Università di Macerata e con un contributo (per il 2003) del Ministero dei Beni culturali.



In copertina: Guido Cagnacci, Ratto d'Europa, 1650 c.a. Collezione Molinari Pradelli, Marano di Castenaso.

Finito di stampare nel mese di novembre 2005

*Prezzo di un fascicolo*

euro 22;

arretrati, euro 26;

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

Italia, euro 35; Unione europea, euro 40; U.S.A. e altri Stati, euro 60;

*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. 9 / I semestre 2005

- 5 Presentazione. Il ratto d'Europa  
LUIGI LACCHÈ

## Pagine aperte

- 11 Le tradizioni costituzionali comuni ai popoli europei fra apprendimenti e virtù trasformative  
CESARE PINELLI
- 21 Antike Staatsformenlehre als Traditionselement im modernen Verfassungsbegriff  
HEINZ MOHNHAUPT

## Lezioni

- 41 Quelle propriété pour le droit naturel? La logique du contrat social à l'épreuve de la nationalisation des biens du Clergé et du séquestre des biens des émigrés  
GRÉGOIRE BIGOT
- 53 Constitución histórica y anglofilia en la Francia pre-revolucionaria. La alternativa de los "notables"  
JOAQUÍN VARELA SUANZES-CARPEGNA

## Ricerche

- 65 Il giudizio di costituzionalità nella Francia d'*Ancien régime*: una storia politico-istituzionale. *Parte seconda*. Le dinamiche della prassi  
FRANCESCO DI DONATO
- 87 Società civile e politica nella Restaurazione borbonica a Napoli. *Parte seconda*  
PAOLO PASTORI
- 113 L'image des commissaires du Gouvernement près le Conseil d'État statuant au contentieux au sein de la doctrine publiciste de 1831 à 1914  
STÉPHANE GOUPIL
- 133 Ferdinando Martini Governatore dell'Eritrea  
ISABELLA ROSONI
- 159 Stato e sindacati nella giuspubblicistica italiana tra "biennio rosso" e corporativismo fascista. *Parte seconda*  
PAOLO MARCHETTI

173 Radicalismo filosofico. Per una rilettura  
dell'opera di Elie Halévy  
MARIO TESINI

189 La monarchia fascista. Sindrome diar-  
chica e conquista del vertice militare  
LORENZO EMILIO MANCINI

207 Il Parlamento della Quinta Repubblica:  
l'approdo  
ALFONSO DI GIOVINE

### Cronache italiane

217 Satira politica e Corona sabauda. Critica  
e legittimazione del potere agli albori  
della storia costituzionale italiana  
CRISTINA BON - PAOLO COLOMBO

### Testi & pretesti

235 Il Fascismo: l'arte della propaganda  
ROBERTA MORI

### Librido

259 Trentotto proposte di lettura

# Presentazione

## Il ratto d'Europa

LUIGI LACCHÈ

Nella cinquantenaria storia comunitaria, dagli albori ai primi passi sino alla sua "maturità", l'Europa, in quanto nuova entità economica, politica, istituzionale, ha conosciuto battute d'arresto più o meno gravi e ha dovuto ascoltare svariati *de profundis*. Il «Giornale di storia costituzionale», seguendo con estremo interesse le vicende legate all'elaborazione e all'approvazione del Trattato costituzionale europeo segnalò (n.5/I semestre 2003) il paradosso dell'Europa *in divenire*: quando l'orizzonte "ultimo" sembra a portata di mano, ecco manifestarsi l'impossibilità di raggiungere l'esito agognato. Ancora una volta si è compiuto sotto i nostri occhi il ratto di Europa, l'ingenua ninfa figlia di Agenore rapita, mentre coglie fiori, dall'insaziabile Zeus nelle sue vesti di toro ingannatore.

Dopo che nove Stati avevano ratificato il Trattato per via parlamentare e la Spagna con referendum, il 29 maggio e il 1 giugno la Francia e i Paesi Bassi, riservando *le dernier mot* al popolo, hanno dato un sonoro schiaffo a quello stesso testo costituzionale

che il 29 ottobre 2004 era stato firmato a Roma in pompa magna dai capi di Stato e di governo nella sala degli Orazi e Curiazi. Il Presidente della Repubblica francese, Jacques Chirac – che ha confermato la tradizione transalpina di ricorrere allo strumento del referendum per accompagnare i passaggi di più elevato valore costituzionale – voleva apparire come il grande demiurgo del progetto europeo ribadendo il crescente investimento politico e simbolico (basti pensare al ruolo di Valéry Giscard d'Estaing come presidente della Convenzione) della Francia istituzionale nella grande partita della "nuova" Europa. Dopo il 29 maggio Chirac si è ritrovato nella scomoda posizione del *matador* inseguito dal toro.

Per il momento l'Europa "costruttivista" ha avuto la peggio. L'unione sempre più stretta nel nome degli annunciati processi di democratizzazione "federale" (anche solo a livello simbolico) si trova a malpartito. Meno illusioni e più realismo sembra essere lo slogan più in voga per superare la crisi.

L'interpretazione da dare ai voti francese e olandese è tutt'altro che scontata. A ben vedere il Trattato costituzionale ha funzionato da capro espiatorio e anzi le campagne referendarie hanno offerto un'occasione insperata e ben sfruttata da coloro che, da destra a sinistra, hanno saputo parlare a quel grumo di ansie, insicurezze, diffidenze, nostalgie, pulsioni che fanno da contraltare ad un europeismo di maniera, retorico e poco in sintonia con le opinioni pubbliche nazionali. Il nodo di fondo resta quello del rapporto tra le classi dirigenti, ovvero la loro legittimazione a costruire "dall'alto" un'Europa meglio attrezzata per rispondere alle enormi sfide che ha di fronte, e i corpi elettorali allorché questi vengono chiamati in causa. Il corto circuito tra un disegno razionale e organico (giusto o sbagliato, imperfetto o adeguato che sia) e le *passioni* della democrazia – che si alimentano per lo più di *realtà* e di vita quotidiana – è sotto i nostri occhi.

Il controverso passo di Tucidide sulla forma "democratica" della *politeia* greca che figura nel Preambolo del Trattato costituzionale è parte di quella retorica costituzionale che, entro una certa misura, doveva supportare la memoria e le radici delle tradizioni costituzionali comuni ai popoli europei. Heinz Mohnhaupt, tuttavia, ci ricorda il carattere complesso, ricco di ambiguità e di usi conflittuali del paradigma democratico quale "forma di Stato" lungo tutto il suo millenario sviluppo storico. Parimenti, Cesare Pinelli richiama il lavoro da fare sulla linea delle tradizioni costituzionali comuni, segnalando la difficoltà di articolare il paradigma dell'"unità nella diversità" (v. il nostro redazionale in n.5/I semestre 2003) rispetto al fattore identitario dei popoli europei. La "pausa di rifles-

sione" sancita dal Consiglio dei capi di Stato e di governo del 16 e 17 giugno scorso circa il processo di ratifica della costituzione europea ha in realtà rivelato per l'ennesima volta la crisi di identità del progetto europeo. Il camaleontico Jacques Chirac, dopo la *étrange défaite*, ha subito colto nel segno constatando, quasi a voler ribadire la "centralità" francese nella vicenda europea, come il voto abbia messo in discussione l'intero processo di allargamento dell'Unione. Se i cittadini francesi hanno bocciato le istituzioni europee nella forma consolidatoria del Trattato costituzionale, come immaginare, adesso, un percorso di allargamento senza poter disporre degli strumenti (già appena sufficienti) per decidere e governare? L'*impasse* è evidente ed è difficile, al momento, solo prevedere la sorte del testo costituzionale, dopo che quasi tutti gli Stati che avevano prospettato ratifiche referendarie hanno fatto marcia indietro temendo – a buon ragione – il contagio del "mal francese".

Che il fallimento del Trattato costituzionale sia, per certi versi, un epifenomeno, lo dimostra il fatto che il vertice di Bruxelles abbia poi scoperchiato il vaso di Pandora che contiene il disordinato "modello" europeo. Si può ancora difendere la Pac così com'è oggi, il più colossale meccanismo di redistribuzione del reddito agricolo che finanzia, impegnando il quaranta per cento delle finanze europee, un settore sempre meno "primario" e sempre più marginale in termini di Pil, protetto da *lobby* potentissime, specie nel paese – la Francia – che ne ha fatto una grande questione di identità nazionale? E' possibile, oggi, dedicare risorse poco più che risibili alla ricerca tecnologica e alla innovazione finalizzata allo sviluppo? Tony Blair – che pure gode del-

l'ingiustificabile "sconto" conquistato nel 1984 dalla signora Thatcher – ha avuto buon gioco a far passare la posizione francese come pericolosamente "conservatrice" e principale motivo del fallimento anche della proposta di bilancio europeo per il 2006-2013. La manifesta crisi dell'asse franco-tedesco, l'assenza di visione europea del governo italiano, lasciano oggettivamente alla Gran Bretagna senza euro e tradizionalmente euroscettica la possibilità di prendere in mano le redini per la costruzione di un'Europa "nuova". Se è semplificante lo schema che contrappone due diversi approcci al processo di costruzione europea, quello pragmatico, progressivo ma ben delimitato nei capisaldi, che insiste sul primato del libero scambio, sul fattore unificante del mercato comune e sulla primazia del fattore economico e dell'indirizzo allo sviluppo, e quello "politico" incentrato su un modello sociale europeo alimentato storicamente dalle visioni della socialdemocrazia e del riformismo continentale, è indubbio che il mese di giugno 2005, che tra l'altro affida a Blair la guida europea per il successivo semestre, ha determinato una scossa destinata a produrre un ampio movimento sismico.

Sarebbe però un grave errore gettare il testo del Trattato costituzionale in quel cestino di carta straccia che due anni fa campeggiava sulla copertina di un noto settimanale. Non tanto per la bontà intrinseca del prodotto – che non è privo certo di difetti, di cui taluni anche gravi – ma per quello che esso rappresenta: una sorta di "storia" della costruzione europea, uno specchio dei pregi e inevitabilmente dei difetti, degli errori e delle occasioni mancate, dei valori e delle grandi idee – alcune straordinarie – che hanno trasformato l'Eu-

ropa, il più grande mattatoio dell'odio di classe, di nazionalità, di razza e di religione, in un grande progetto di collaborazione, di crescita e di sostanziale concordia. Il Trattato sembrava lo strumento necessario per proseguire lungo la strada faticosa dell'unione politica dell'Europa. Possiamo anche decidere che non ci sono più le condizioni per ratificarlo, ma sarebbe un errore rassegnarsi a compiere passi indietro, col rischio di non vedere più le grandi conquiste ottenute. Certo è che la crisi aperta il 16 giugno servirà, se non altro, a non dare più nulla per scontato, avendo forse più coraggio nel cogliere la posta in gioco e i valori essenziali che restano intatti.

Nel 1947 Piero Calamandrei disse, in sintonia con le grandi speranze del suo tempo, che «Gli Stati Uniti d'Europa possono crearli i popoli con la loro tenacia, con le lotte politiche, con le loro sofferenze, con le loro rivoluzioni e forse, ma speriamo di no, con le loro battaglie; non i giuristi, né le loro biblioteche e forse neanche i diplomatici intorno ai loro tavolini: gli Stati Uniti d'Europa devono essere una realtà politica e spirituale, prima di poter diventare una forma giuridica». C'è da sperare che dopo il ratto, Europa non venga più illusa o, peggio ancora, ingannata.







# Le tradizioni costituzionali comuni ai popoli europei fra apprendimenti e virtù trasformative

CESARE PINELLI

Per la generazione di storici successivi alla nostra – e ormai anche per quella che le succederà –, così come per la gran parte dell'umanità, il *Reich* hitleriano, la Seconda guerra mondiale e il destino degli ebrei d'Europa non costituiscono una memoria comune. E tuttavia, paradossalmente, la centralità di questi eventi nella coscienza storica appare oggi ancora maggiore rispetto a qualche decennio addietro.

[Friedlander 1997, p. 9.]

## 1. «Tradizioni costituzionali comuni»: qualche chiarimento

La locuzione «tradizioni costituzionali comuni» fu coniata dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee in alcune sentenze dei primi anni Settanta del secolo scorso (*Internationale Handelsgesellschaft*, 17 dicembre 1970 e *Nold*, 14 maggio 1974). Di fronte all'obiezione delle Corti costituzionali italiana e tedesca, che avevano rilevato l'assenza di un catalogo di diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario, la Corte del Lus-

semburgo promise che, nel garantire quei diritti, essa si sarebbe ispirata alle «tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri», e dunque non avrebbe potuto «ammettere provvedimenti incompatibili con i diritti fondamentali riconosciuti e garantiti dalle Costituzioni di tali Stati».

Da allora la Corte si è costantemente richiamata, a tale scopo, alle tradizioni costituzionali comuni. La sua giurisprudenza non solo ha servito egregiamente la causa dell'integrazione, ma ha sdrammatizzato almeno in parte il problema della costituzione, in quanto riferibile a un ordinamento fondato non solo sui trattati, ma anche sul riconoscimento di tradizioni costituzionali in grado di svolgere la funzione dei principi e delle regole fondamentali di un paese a costituzione non scritta (Pizzorusso 2002, pp. 180-181; Habermas 2002, pp. 146 ss.).

Tuttavia, oltre che al patrimonio dei diritti fondamentali dei cittadini, il termine «tradizioni costituzionali comuni» può riferirsi alle identità dei popoli europei. Per quanto intimamente connessi, simili riferimenti

non vanno confusi l'uno con l'altro, se non altro perché evocano un'antica dicotomia, quella fra diritto e legge, che è essa stessa alle radici della nostra tradizione giuridica.

La ricerca delle tradizioni costituzionali comuni appare ben più problematica ove venga riferita ai popoli europei. Essa ha a che vedere con il fattore identitario, su cui la giurisprudenza può dire ben poco. Nello stesso tempo, la prossima sottoposizione a ratifica con referendum popolare, in un buon numero di Stati contraenti, del progetto di «Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa» potrà solo fungere da battistrada a una rielaborazione di lungo periodo sulle tradizioni costituzionali comuni ai popoli europei. Solo a queste condizioni la formula beneaugurante "unità nella diversità", entrata nel linguaggio corrente delle élites politiche, potrà acquistare senso e spessore.

La ricerca di tali tradizioni richiede infatti di esplorare un orizzonte di senso latente nella memoria collettiva, con un'opera di smottamento di convinzioni stratificate nel costituzionalismo europeo del secondo dopoguerra quale è stato vissuto negli Stati nazionali (Ridola 2004; Lacchè 2003, pp. 40 ss.). Non si torna mai sulla memoria senza rielaborarla. E l'apprendimento delle tradizioni costituzionali comuni ai popoli europei potrebbe avviare un processo trasformativo dei differenti punti di vista, tale da non farli corrispondere più a contrapposizioni culturali nazionali, ma a convinzioni e paradigmi di diversa matrice.

I percorsi tematici che si possono immaginare al riguardo sono molteplici. Quello che provo di seguito a tracciare parte dal trattamento di atti atroci commessi da dipendenti statali non qualificati come reati sotto regimi totalitari, risale quindi all'esperienza del popolo tedesco durante il nazismo e si

conclude con alcune considerazioni sulle interpretazioni rivali del principio costituzionale di dignità umana.

2. *Il trattamento giuridico di atti atroci non qualificati come reati durante i regimi totalitari: necessità di ricorrere alla tecnica comparatistica*

In Europa, ha osservato di recente Ulrich Beck,

la memoria collettiva dell'Olocausto pone le basi dell'Unione Europea. È un monito: quando la modernità si sviluppa esclusivamente nelle cicatrici dello Stato-Nazione, costruisce il potenziale per una catastrofe morale, politica, economica e tecnologica che è senza limiti, senza pietà e persino senza alcun riguardo per la sua stessa sopravvivenza.

[Beck 2003, p. 7]

Poiché sotto il regime nazista la persecuzione degli ebrei era legale, la "logica istituzionale cosmopolita" del processo di Norimberga operò allora una rottura con i concetti elaborati dai singoli diritti nazionali. Si affermò il principio che se uno Stato è criminale, l'individuo che lo serve può essere incriminato e condannato per gli atti commessi davanti a una corte di giustizia internazionale anche se tali atti non erano qualificati come reati all'epoca della loro commissione.

In effetti, solo la memoria collettiva dell'Olocausto può spiegare il contributo europeo al dispiegarsi della "logica istituzionale cosmopolita" che dalla Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo giunge all'istituzione della Corte penale internazionale. Un confronto fra l'*incipit* della *Déclaration* del 1789 e quello della Dichiarazione Uni-

versale del 1948 dimostra come il neocosmopolitismo europeo, in quanto fondato sull'esperienza di una tragedia, aveva perduto l'astrattezza e l'orgogliosa rivendicazione di unicità della *civilisation*, per tradursi in un doloroso monito permanente. Il più alto contributo degli europei alla formazione di una comunità internazionale che non era più solo, e nemmeno prevalentemente, nelle loro mani.

Ma per ricercare il nucleo costitutivo delle tradizioni costituzionali comuni ai popoli europei, più che alla scelta cosmopolitica di Norimberga, ed alla successiva affermazione della nozione di "crimini contro l'umanità" nel diritto internazionale, dovremmo guardare al trattamento, negli ordinamenti nazionali, di atti atroci commessi da dipendenti statali all'epoca dei regimi totalitari.

Questo spostamento di attenzione non è solo dovuto all'esigenza di restare fedeli all'oggetto della nostra ricerca. Le odierne rielaborazioni del cosmopolitismo europeo rischiano infatti di dimenticare che per mezzo secolo il ritorno alla statualità ebbe un significato di assicurazione collettiva dal diritto internazionale dei popoli di marca nazista, cioè da «un universalismo pseudo-scientificamente fondato» mediante il quale la lotta delle razze riassumeva il senso della storia (F. Neumann 1942, pp. 164 ss.; Bracher 1973, p. XI).

A proposito del trattamento di atti atroci commessi da dipendenti statali durante i regimi totalitari, gli ordinamenti nazionali hanno operato come è noto diverse opzioni. È sufficiente ricordare che mentre in Germania la rilevata violazione dei principi di giustizia prevalse sul principio *nullum crimen sine lege* in base alla *Radbruchsche Formel*, in Italia le Corti d'assise e la Cassazione ridussero fortemente l'operatività della nor-

mativa del 1944 sulle sanzioni retroattive contro il fascismo, e allargarono in misura abnorme l'ambito dell'amnistia del 1946 (Zagrebelsky 1998, p. 721).

Dopo la caduta del Muro di Berlino, in Germania e in altri Paesi dell'Europa orientale si è continuato ad applicare il principio di *Radbruch* integrato dai criteri di qualificazione adottati dal diritto internazionale; invece, le Corti costituzionali polacca e ungherese hanno annullato le leggi che qualificavano retroattivamente come reati fatti commessi da esponenti del regime comunista, salvo i pochi casi in cui rilevava la violazione della Convenzione di Ginevra (Schwartz 2000, pp. 67 ss.).

Lazlo Solyom, all'epoca presidente della Corte ungherese, fornisce un'ampia disamina delle ragioni che hanno indotto la Corte a discostarsi dal paradigma giusnaturalista. Egli invita ad abbandonare il livello astratto di analisi, in forza del quale la giustizia degli ordinamenti democratici richiederebbe la punizione di tutti i crimini commessi in ogni circostanza sotto i regimi totalitari, e a guardare ai diversi contesti storici delle transizioni alla democrazia. Il diverso trattamento dei responsabili di atti atroci non deriverebbe dalla natura del nazismo e del comunismo, bensì dal fatto che i regimi comunisti non sono stati rovesciati da una rivoluzione ma attraverso un negoziato o per collasso interno, cioè da una «rivoluzione nella legalità», come si espresse la Corte ungherese in una sentenza del 1992 per giustificare l'affermazione che «la certezza del diritto basata su principi obiettivi e formalizzati è più importante di una giustizia necessariamente parziale e soggettiva» (Solyom 2003, *Equality*, pp. 222 ss.).

Si direbbe che le buone ragioni di un positivismo moderato e adeguato alle con-

dizioni costituzionali del XX secolo, sostenute da Hart nella polemica con Fuller, non siano andate perdute (Hart 1958, pp. 616 ss.; Fuller 1958, pp. 656 ss.). Ma non sono andate perdute soltanto là dove la maturazione della coscienza democratica di un popolo ha consentito di sopportare il peso dell'ingiustizia del passato in vista del radicamento della legalità costituzionale, e dove un «prospective approach» può pertanto prevalere su un «restoration approach» (Solyom 2003, *The Role of Constitutional Court*, p. 140). Ciò impedisce di rinvenire nelle reazioni istituzionali degli ordinamenti democratici al totalitarismo una traccia di tradizioni costituzionali comuni; e invita a proseguire la ricerca risalendo alle esperienze dei popoli durante i regimi totalitari.

3. *L'esperienza del popolo tedesco durante il nazismo: non necessità di ricorrere alla tecnica comparatistica. Diverse letture di tale esperienza*

Mettere a raffronto le esperienze dei popoli durante i regimi totalitari è cosa diversa dal ricavare analogie e differenze circa le reazioni istituzionali al totalitarismo. Nel primo caso non abbiamo a che fare con istituti, principi o regole giuridiche, per le quali si possono applicare le tradizionali tecniche della comparazione, ma direttamente con esperienze umane. L'oggetto reagisce sempre sul metodo della ricerca. Nella seconda ipotesi, a condizione di abbandonare ogni pregiudizio relativistico, compreso il relativismo etico e culturale di un Lévi-Strauss (Todorov 1991, pp. 73 ss.), vale la regola "se è capitato a loro, potrebbe capitare a chiunque di noi". Per trarre conclusioni universali, basterà allora con-

siderare l'esperienza caratterizzata dallo stravolgimento più forte dei connotati di una convivenza umana.

È comunemente acquisito che ciò sia accaduto sotto il nazismo. Anche il comunismo staliniano ha prodotto genocidi, ma per quanto riguarda l'impatto dei regimi totalitari sul popolo bisogna considerare che in Russia il comunismo era stato preceduto da regimi autocratici, mentre in Germania il nazismo era stato preceduto da una Repubblica democratica.

Fra le letture di quell'esperienza, scopriamo vari strati.

Il primo, che sta più in superficie, può essere esemplificato da un discorso di Adenauer del 1946, dove osserva che il nazismo non si sarebbe affermato senza un largo consenso popolare:

Il popolo tedesco, da molti decenni, è malato, in tutti i suoi ceti, di una falsa concezione dello Stato, del potere, del ruolo della persona singola. Ha fatto dello Stato un idolo e lo ha innalzato sull'altare. Ha offerto come sacrificio a questo idolo la persona singola, la sua dignità e il suo valore.  
[Adenauer 1946, pp. 247-248]

Qui il nazionalismo autoritario dell'epoca bismarckiana parrebbe spiegare a sufficienza i comportamenti del popolo durante il nazismo, e la sindrome totalitaria del XX secolo rimane fuori dal quadro.

Un secondo e più profondo strato lo troviamo in Cassirer, quando scrive che la propaganda di miti politici ha portato gli uomini a rinunciare

al più alto privilegio umano. Essi hanno cessato di essere agenti liberi e personali. Compiendo gli stessi riti prescritti, essi cominciano a sentire, a pensare e a parlare tutti nello stesso modo.  
[Cassirer 1946, p. 483]

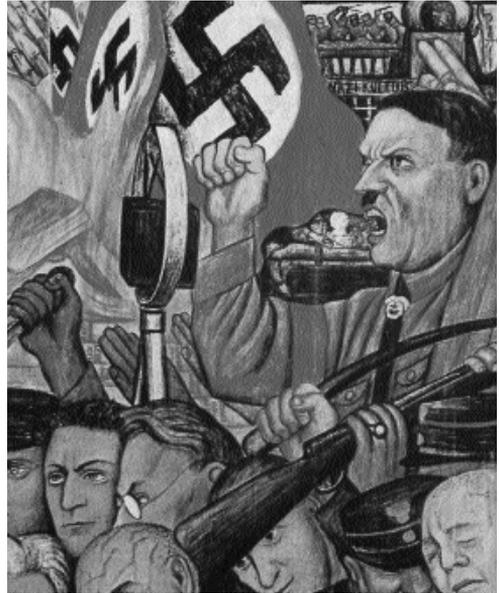
Qui la percezione della sindrome totalitaria, che riduce gli esseri umani ad automi, c'è già tutta. I nuovi sudditi non stanno più ai margini del potere, come ai tempi dell'assolutismo, ma al centro del campo visivo del potere. E i nuovi sudditi, in luogo delle folle momentanee e fluttuanti arringate dal *meneur des foules* di Le Bon, sono masse organizzate e disciplinate dall'esperienza della Grande Guerra, che ha accelerato i progetti «di esorcizzare l'inconsistenza della psiche individuale per ridurre la fragilità delle compagini sociali e assicurare alle élites la continuità del potere proprio nell'età delle masse». Le coscienze vengono così «colonizzate» e tradotte nel «carcere-rifugio del Noi», anche a seguito del vuoto teorico ed etico lasciato dai semplificatori del pensiero dei «maestri del sospetto» (Marx, Nietzsche e Freud), che esasperando la polemica anti-idealista avrebbero delegittimato il ruolo della coscienza e favorito l'idea che contassero solo forze che agiscono alle spalle degli uomini (Bodei 2003, pp. 194 ss.).

L'ipotesi di un ritorno del popolo tedesco al mito, e di un annullamento della coscienza individuale nel Noi, sviluppa intuizioni della grande letteratura europea degli anni Trenta che, pur tenendosi a distanza da Spengler, aveva rimarcato gli effetti perversi sulla razionalità umana dell'avanzare della tecnica, della pubblicità e del contestuale ingresso di grandi masse sulla scena politica (Huizinga 1937; Ortega y Gasset 1930, pp. 262 ss.; Capograssi 1953, pp. 459 ss.).

Una variante di questa lettura consiste nel

trattare l'Olocausto come un raro, ma tuttavia significativo e affidabile, test delle possibilità occulte insite nella società moderna,

ovvero



Diego Rivera, Allegoria del Nazismo.

come insuccesso della nostra civiltà (cioè dell'attività umana propositiva guidata dalla ragione) nell'imbrigliare le malsane inclinazioni spontanee di ciò che l'uomo ha ereditato dalla natura. [Bauman 1989, pp. 30-31]

In tal caso, si tende a dimostrare che i processi di modernizzazione e di burocratizzazione di massa non furono una semplice condizione dell'Olocausto, ma lo strumento fondamentale attraverso il quale lo spirito individuale che guida l'azione umana finì col soccombere.

Eppure tali ipotesi non ci dicono ancora tutto, nella misura in cui non si soffermano abbastanza sul profilo psichico, senza il quale ogni spiegazione del totalitarismo sarebbe «inesorabilmente vuota» (Bibò 1944, p. 124). Tale profilo diventa centrale in uno scritto di Erich Neumann, discepolo di Jung, che può condensare un terzo e ancor più profondo strato di lettura del fenomeno. Anche Neumann insiste sulla resa di una coscienza

schiacciata dal peso di una responsabilità che deve portare da sola:

L'individuo trova troppo gravoso il compito dell'eroe ch'egli dovrebbe assumersi seguendo la via che lo sviluppo dell'umanità ha tracciato per lui. Il quadro del canone archetipico che un tempo sosteneva l'uomo medio è andato in frantumi, e gli autentici eroi disposti a combattere duramente per nuovi valori sono naturalmente pochi e dispersi.

[E. Neumann 1949, p. 381]

Tuttavia la coscienza si sarebbe arresa a una «ricollettivizzazione» che non ristabilisce «la situazione originaria di gruppo, ma instaura una situazione di massa che finora non era mai esistita e che dal punto di vista psicologico è un fenomeno nuovo». Malgrado gli sforzi della propaganda nazista di ripristinare l'antica unità del gruppo, le vittime designate erano infatti «individui atomizzati, fortemente dissociati dall'inconscio» e in preda ad elementi distruttivi non paragonabili a quelli dell'epoca ancestrale del primato del gruppo. L'uomo primitivo,

col suo sistema della coscienza e dell'Io relativamente poco sviluppato, in un evento collettivo di gruppo, come un'iniziazione, un culto misterico, ecc., sperimenta un progresso e un'espansione di se stesso nel momento in cui accede all'esperienza dei simboli e degli archetipi; ne viene illuminato e non ridotto.

Il gruppo porta in sé una propria regolazione, anche perché i membri si conoscono a vicenda; l'anonimità dell'individuo nella massa rafforza invece «l'azione del lato Ombra». Neumann ricorda che per attuare le loro esecuzioni sadiche i nazisti erano costretti a staccare il carnefice dal suo gruppo, dove l'individuo è osservato da tutti gli altri:

Per un gruppo costituito dagli abitanti di un villaggio, per esempio, è molto più difficile, se non impossibile, sterminare i "propri" ebrei... Invece un individuo strappato al proprio gruppo e sottoposto a un regime di terrore diventa capace di tutto.

[*Ibidem*, p. 384]

Neumann descrive individui passivi perché dissociati dall'inconscio, o inconsapevoli delle loro passioni nel senso spinoziano del termine, non individui semplicemente irrazionali o dominati dalle passioni, secondo la contrapposizione cartesiana. E il «nuovo fenomeno psicologico» di cui parla non consiste nell'assenza di controllo di pulsioni originarie, ma al contrario nella perdita di contatto con esse, in cui poté sapientemente inserirsi un potere politico a vocazione totalitaria.

#### 4. *Lo spostamento dell'immagine dell'uomo nelle costituzioni europee del secondo dopoguerra*

Una degradazione così radicale dell'Io e di un intero popolo modifica per sempre il confine fra "naturale" e "artificiale". Con le sue riuscite manipolazioni del pensiero, il nazismo fece cadere l'antico presupposto della filosofia politica liberale della naturale incoercibilità della libertà di pensiero, «l'unico tesoro che ancora ci rimane in mezzo a tutti i pesi della condizione civile» (Kant 1786, p. 126). E, con esso, la fiducia illimitata nella ragione.

All'autoevidenza della ragione artificiale tipica del costituzionalismo europeo di matrice illuministica, potevano corrispondere un libero dispiegamento della progettualità politica e una tolleranza di tipo libe-

rale nei rapporti intersoggettivi. Quando parliamo di tolleranza, la associamo a Locke e all'epoca delle guerre di religione, nel corso della quale i tentativi di dominare le coscienze avevano soltanto rafforzato il sentimento della libertà religiosa.

Dopo la catastrofe, gli europei si resero conto che quei tentativi erano per la prima volta riusciti per mano del totalitarismo. Fu necessario uno spostamento dell'immagine dell'uomo, che consentisse di proteggere ciò che è autentico in ogni essere umano. Occorreva porre un limite a manipolazioni del pensiero in grado di disintegrare l'Io, cioè di dirottarne le passioni verso un oggetto predeterminato dal potere, pubblico o privato. Il significato delle affermazioni costituzionali di intangibilità della dignità umana, in Germania e in molti altri Paesi, può essere colto anche attraverso questo collegamento.

5. *Le origini del principio di intangibilità della dignità umana e il potenziale trasformativo del dibattito sulle tradizioni comuni*

La ricerca delle origini della fortuna costituzionale della nozione di dignità presenta almeno due implicazioni sul terreno delle tradizioni costituzionali comuni ai popoli europei.

Anzitutto, il principio di dignità supera molto più facilmente quel che si potrebbe definire il test di universalizzabilità. Insistere sulle radici storiche dell'affermazione del principio significa evocare la tragedia di un popolo della quale ogni altro popolo europeo può ancora oggi dire: "potrebbe capitare anche a noi, dobbiamo guardarci da questo male".

Non appena invece ci accostiamo alle interpretazioni scientifiche e giurisprudenziali anche recenti del principio di dignità (Haberle 2003, pp. 1 ss.; Schefold 2003; Hoffmann 1993, pp. 620 ss.), ricaviamo l'impressione di un dibattito che pur nella sua vivacità torna a rivelare i tratti della cultura giuridica tedesca, e rende perciò assai arduo costruire intorno alla nozione di dignità il consenso per intersezione teorizzato da Rawls (Ridola 2003).

Una fonte di divisione potrebbe derivare dalla sublimazione metafisica che la nozione di dignità viene a subire nei discorsi di quanti vanno alla ricerca dell'essenza del concetto di dignità, più che della sua natura di principio costituzionale. Ma il *cleavage* più forte riguarda il rapporto dignità/libertà. Su temi di bioetica come di prestazioni pubbliche a tutela dei diritti sociali, i richiami alla dignità operati dalle Corti europee sulla scia della nozione germanica sono criticati dai costituzionalisti inglesi per il loro approccio paternalistico, difficilmente compatibile con la libertà individuale (Feldman 1999, pp. 699 ss.; Jones 2004, pp. 167 ss.). Non è del resto un caso che, per acconsentire all'incorporazione della Carta dei diritti fondamentali nel Trattato che istituisce una costituzione per l'Europa, la delegazione britannica in seno alla Convenzione abbia preteso una serie di clausole volte a precludere ogni intervento creativo o ampliativo della portata dei diritti ivi riconosciuti da parte dei giudici europei (Pinelli e Barazzoni 2003, pp. 38 ss.). I difficili dilemmi che ruotano intorno al rapporto fra dignità e libertà risultano dunque per più versi tuttora ingombrati da attriti irrisolti fra culture giuridiche nazionali.

Potrebbe il dibattito sulle tradizioni costituzionali comuni convertire i *cleavages*

nazionali in differenze di altra natura? Una possibile traccia è offerta dalle considerazioni prima svolte. Il richiamo alle origini della fortuna costituzionale della nozione di dignità introduce nel dibattito uno sguardo morale non pregiudicato da teorizzazioni di matrice comunitaria o repubblicana, ma nato dall'esperienza di un popolo e capace di trasmettersi simultaneamente a tutti gli altri.

Lo stesso paradigma del paternalismo, che risale alla teoria di Mill secondo cui le interferenze nella sfera altrui possono giustificarsi solo per evitare un danno a terzi (Diciotti 1986, pp. 565 ss.), ne risulterebbe problematizzato. Dopo che il totalitarismo ha manipolato la sfera della coscienza spostando il confine fra naturale e artificiale, può la nozione di danno mantenere la più ristretta area semantica che aveva in precedenza? Davvero possiamo ancora contrapporre il paternalismo a un *unencumbered self*, a un io isolato? Non siamo forse passati attraverso il doloroso apprendimento che minacce esterne alla formazione di un'autentica coscienza individuale possono trovare risonanze profonde all'interno dell'io?

Il rischio di uno *slippery slope*, di un' incontrollata discrezionalità dell'intervento pubblico nella sfera interiore, è certo sempre in agguato. Ma pone un problema che viene dopo, e che non basta perciò a negare la sussistenza di un dilemma sempre aperto fra libertà e dignità, e la necessità di affrontarlo con i pur fragili e provvisori strumenti del diritto. Soluzioni prudenti e minimali maturate nel campo della bioetica, quali quelle della Convenzione di Oviedo e del Titolo I della Carta dei diritti fondamentali, dimostrano piena consapevolezza di tutto questo.

6. *I discorsi sul popolo e il passaggio da massa a popolo all'epoca della fondazione della democrazia*

Il richiamo alle origini dell'affermazione del principio di dignità presenta un'altra e non meno stringente implicazione per i costituzionalisti dell'Europa continentale. Consentite loro di ritornare a parlare di popolo senza veder ricomparire il fantasma del paradigma olistico (Dellavalle 2002, pp. 67 ss.).

La nozione di popolo si è progressivamente distinta dalle nozioni fondamentali che costellano l'orizzonte della scienza costituzionalistica – Stato, costituzione, rappresentanza politica, democrazia, più di recente mercato – per il fatto di sfuggire ad una connotazione artificiale. Il risultato è che, quando non la si è neutralizzata, o non la si è formalizzata in quella, diversa, di corpo elettorale, la nozione di popolo è stata rimossa dal diritto costituzionale quale diritto del potere costituito.

Questo processo di distinzione cominciò quando Kelsen considerò una finzione l'idea di popolo come un insieme di individui in «tutto il loro essere», là dove giuridicamente può esistere soltanto «un sistema di atti individuali, determinati dall'ordinamento giuridico dello Stato», nel quale gli individui sono dunque oggetto del potere, oppure il popolo come insieme dei titolari dei diritti politici, come soggetto del potere, che rappresenta però solo una cerchia molto più ristretta di individui. Di più, per «passare dalla nozione ideale alla nozione reale di popolo», occorre distinguere i titolari dei diritti politici da coloro che li esercitano effettivamente, cioè coloro che «si lasciano guidare dall'influsso degli altri senza opinione propria» dai dirigenti dei partiti politici (Kelsen 1929, p. 52).

Non stupisce che Kelsen liquidi la teoria di Le Bon come una «ipostatizzazione di un'unità puramente astratta», o «la finzione di un'opposizione fra individui e massa, che non sussiste» (Kelsen 1922, p. 403). Noi abbiamo viceversa appreso come la realtà del totalitarismo sia andata ben oltre l'immagine del *meneur des foules*. Lo abbiamo appreso, ma un'esperienza democratica di mezzo secolo ci ha fatto poi perdere di vista la necessità di distinguere "popolo" da "massa".

Di recente, pulsioni populiste attraversano in varie vesti la sfera pubblica negli Stati nazionali non meno che nell'Unione, contribuendo a corrodere l'ordine politico-costituzionale che ha guidato la stabilizzazione democratica degli Stati europei (Mény-Surel 2001; Taguieff 2003). E poiché la costituzione europea nasce in questo contesto, diventa a più forte ragione vitale tornare a parlare di popolo.

Se ne può parlare, non per ridiscutere acquisizioni e nozioni consolidate, ma per acquisire la consapevolezza che esse sono state frutto di storie complesse, di faticose conquiste, e soprattutto di scelte. Scelte che furono anche di popoli consapevoli dell'abisso nel quale erano sprofondatai, ridotti come erano al livello di masse amorfe e perciò eterodirette. Oserei dire che la scelta per la democrazia fu essa stessa una scelta identitaria, nel senso specifico che rese possibile un passaggio dalla massa al popolo, il quale non consistette in un recupero di controllo razionale su istinti primordiali, ma in un reintegrare nell'Io le passioni che il totalitarismo aveva dissociato dall'Io, e nel canalizzarle, all'esterno, nel circuito del pluralismo politico.

Un discorso come quello appena avviato, obietterà qualcuno, non si addice all'epoca che vede la fine delle "grandi narra-

zioni", un'epoca di orizzonti contratti o segmentati dai circuiti mediatici. Per replicare, dopo aver seguito un diverso percorso, ritorno a Ulrich Beck:

Nell'elevare il pessimismo a disperazione permanente, la postmodernità collabora con l'Europa nazionalista. Radicalizzando l'idea di Europa, entrambe negano la possibilità di lottare contro l'orrore della storia europea; entrambe ignorano il tentativo di far diventare l'Europa più europea, vale a dire più cosmopolita.  
[Beck 2003]

### Bibliografia

- Adenauer (K.), *I presupposti ideologici dell'«opzione renana»* (1946), in R. D'Agata (a cura di), *Reich e democrazia. Idee di Germania dal 1848 alla caduta del Muro*, Abramo, Catanzaro 1990;
- Bauman (Z.), *Modernità e Olocausto* (1989), Il Mulino, Bologna 1992;
- Beck (U.), *Per un'Europa cosmopolita*, in «Lettera internazionale», 4/2003;
- Bibò (I.), *Isteria tedesca paura francese insicurezza italiana. Psicologia di tre nazioni da Napoleone a Hitler (1942-1944)*, Il Mulino, Bologna 1986;
- Bodei (R.), *Destini personali. L'età della colonizzazione delle coscienze*, Feltrinelli, Milano 2003;
- Bracher (K.D.), *La dittatura tedesca. Origini, strutture, conseguenze del nazionalsocialismo in Germania*, Il Mulino, Bologna 1973;
- Capograssi (G.), *Incertezze sull'individuo* (1953), in *Opere*, V. Giuffrè, Milano 1959;
- Cassirer (E.), *Il mito dello Stato* (1945), Longanesi, Milano 1971;
- Dellavalle (S.), *Una Costituzione senza popolo? La Costituzione europea alla luce delle concezioni del popolo come «potere costituente»*, Giuffrè, Milano 2002;
- Diciotti (E.), *Paternalismo*, in «Materiali per una storia della cultura giuridica», 1986;
- Friedlander (S.), *La Germania nazista e gli ebrei. Volume I: gli anni della persecuzione, 1933-1939* (1997), Garzanti, Milano 2004;
- Feldman (D.), *Human Dignity as a Legal Value – Part I*, in «Public Law», 1999;
- Fuller (L.), *Positivism and fidelity to the law – A reply to Professor Hart*, in «Harvard Law Review», 1958;
- Haberle (P.), *La dignità umana come fondamento della comu-*

- nità statale, in Id., *Cultura dei diritti e cultura dei diritti nello spazio costituzionale europeo*. Saggi, Giuffrè, Milano 2003;
- Habermas (J.), *Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione?*, in G. Bonacchi (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, Il Mulino, Bologna 2002;
- Hart (H.A.L.), *Positivism and the separation of law and morals*, in «Harvard Law Review», 1958;
- Huizinga (J.), *La crisi della civiltà*, Einaudi, Torino 1937;
- Hoffmann (H.), *La promessa della dignità umana. La dignità dell'uomo nella cultura giuridica tedesca* (1993), in «Rivista internazionale di filosofia del diritto», 1999;
- Jones (J.), «Common Constitutional Traditions»: *Can the Meaning of Human Dignity under German Law Guide the European Court of Justice?*, in «Public Law», 2004;
- Kant (I.), *Sulla libertà di pensiero* (1786), in *Stato di diritto e società civile*, a cura di N. Merker, Editori Riuniti, Roma 1982;
- Kelsen (H.), *Essenza e valore della democrazia* (1929), in *La democrazia*, Il Mulino, Bologna 1981;
- Kelsen (H.), *Il concetto di Stato e la psicologia sociale. Con particolare riguardo alla teoria delle masse di Freud* (1922), in *La democrazia*, Il Mulino, Bologna 1981;
- Lacchè (L.), *Europa una et diversa. A proposito di ius commune europaeum e tradizioni costituzionali comuni*, in «Teoria del diritto e dello Stato», 2003;
- Mény (Y.)-Surel (Y.), *Populismo e democrazia*, Il Mulino, Bologna 2001;
- Neumann (E.), *L'uomo di massa e i fenomeni di ricollettivizzazione*, App. II a *Storia delle origini della coscienza* (1949), Astrolabio, Roma 1978;
- Neumann (F.), *Behemoth. Struttura e pratica del nazional-socialismo* (1942), Feltrinelli, Milano 1977;
- Ortega y Gasset (J.), *La rebelion de las masas* (1930), Tecnos, Madrid 2003;
- Pinelli (C.) e Barazzoni (F.), *La Carta dei diritti, la cittadinanza e la vita democratica dell'Unione*, in F. Bassanini e G. Tiberi (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione alla Conferenza Intergovernativa*, Il Mulino, Bologna 2003;
- Pizzorusso (A.), *Il patrimonio costituzionale europeo*, Il Mulino, Bologna 2002;
- Ridola (P.), *I diritti di cittadinanza, il pluralismo ed il «tempo» dell'ordine costituzionale europeo. Le «tradizioni costituzionali comuni» e l'identità culturale europea in una prospettiva storica*, in *Liber Amicorum fur Peter Haberle*, 2004;
- Ridola (P.), *Intervento al Seminario LUISS dell'11 aprile 2003 su «I diritti fondamentali e le Corti in Europa»*, in [www.luiss.it/semcost/index.html](http://www.luiss.it/semcost/index.html);
- Scheffold (D.), *La dignità umana*, Introduzione al Seminario LUISS dell'11 aprile 2003 su «I diritti fondamentali e le Corti in Europa», in [www.luiss.it/semcost/index.html](http://www.luiss.it/semcost/index.html);
- Schwartz (H.), *The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe*, The University of Chicago Press, Chicago and London 2000;
- Solyom (L.), *Equality of Victims - Equality of Regimes?*, in S. Avineri and Z. Sternhell (eds.), *Europe's Century of Discontent. The Legacy of Fascism, Nazism and Communism*, The Hebrew University Magnes Press, Jerusalem 2003;
- Solyom (L.), *The Role of Constitutional Courts in the Transition to Democracy With Special Reference to Hungary*, in «International Sociology», 2003, Vol. 18 (1);
- Taguieff (P.-A.), *L'illusione populista. Dall'arcaico al mediatico*, Bruno Mondadori, Milano 2003;
- Todorov (T.), *Noi e gli altri. La riflessione francese sulla diversità umana*, Einaudi, Torino 1991;
- Zagrebelsky (V.), *La magistratura ordinaria dalla Costituzione ad oggi*, in *Storia d'Italia, Annali 14, Legge Diritto Giustizia*, a cura di L. Violante, Einaudi, Torino 1998.

# Antike Staatsformenlehre als Traditionselement im modernen Verfassungsbegriff

HEINZ MOHNHAUPT

## 1. *Europäische Verfassung und antike Tradition*

Die moderne Rechtssprache ist – auch außerhalb Europas – maßgebend geprägt von der griechischen und römischen Terminologie. Das gilt nicht nur für das vom römischen Recht geprägte Privatrecht, sondern auch besonders für die gesamte normative und außernormative Begrifflichkeit in Bezug auf den gesamten Bereich organisierter Gemeinwesen, die man seit der Antike mit den Worten Staat, Verfassung, Politik und Gesellschaft zu erfassen versuchte (Demandt 2004, pp. 58–63, 90). In der Geschichte des Begriffs „Verfassung“ bzw. „Konstitution“ bildet sich dieser Traditionsgang ab und zeigt, welchen inhaltlichen und funktionalen Transformationen die verschiedenen „Staats“-Formen in den Diskussionen über Idee und Wirklichkeit des Staates unterlagen, wenn auch vom „Staat“ im heutigen Sinne noch gar nicht gesprochen werden kann. Insofern wäre es vielleicht auch angemessener, von „Regierungs“-Formen zu sprechen, die eine unterschiedliche Macht-

verteilung dokumentieren und gerade in diesem Tatbestand ihre politische Dimension zeigen. In dieser Frage überschneiden sich somit nach heutigem Wissenschaftsverständnis mehrere Disziplinen, die Staatslehre, Verfassungslehre, Politikwissenschaft und Regierungslehre umfassen.

Nach Inhalt, Form und Programm ist heute – besonders nach dem Untergang des sozialistischen, hegemonialen, sowjetischen Staatenimperiums – die „Staatsform“ der „Demokratie“ ein ubiquitärer Begriff, der in der antiken griechischen Staatsformenlehre begründet ist. Der heutige europäische Verfassungstext hat – als Verfassungsvertrag konstruiert – in seiner Präambel ausdrücklich «Demokratie und Transparenz als Wesenszüge seines öffentlichen Lebens» bezeichnet und im Artikel 2 (Titel I) die Demokratie als einen der wichtigsten «Werte der Union» festgeschrieben. Diese Werte sind – wie es ausdrücklich in der Präambel heißt – den «kulturellen, religiösen und humanistischen Überlieferungen Europas» entnommen. Der Verfassungsvertrag schlägt

einen Bogen zurück zum historischen griechischen Entstehungsfundament, indem er der Präambel ausdrücklich den Satz von Thukydides voranstellt:

Die Verfassung, die wir haben [...] heißt Demokratie, weil der Staat nicht auf wenige Bürger, sondern auf die Mehrheit gerichtet ist.

[Thukydides, *Geschichte des Peloponnesischen Krieges*, Buch II, 37]

Bereits 1943 und 1945 hatte Umberto Campagnolo die von ihm geforderte Staatsform einer «Repubblica Federale Europea» «nella scienza e nelle filosofie della Grecia» begründet gesehen (Campagnolo 2003, p. 202) und aus der europäischen Geschichte abgeleitet, «che è essenzialmente la storia di una cultura e di una civiltà» (Campagnolo, 2004, p. 76). Aber die traditionsbegründete Staatsform der „Demokratie“ verfügte keineswegs über die begriffliche Eindeutigkeit, die sie über den politischen Meinungskampf hinaus gehoben hätte. Gerade im politischen und ideologischen Machtkampf nach dem zweiten Weltkrieg offenbarte auch das „holy word“ der „Demokratie“ seine «Ambiguity and Misuse», wie das UNESCO-Symposium über «Democracy in a World of Tensions» von 1951 deutlich belegt hat (Küchenhoff 1967, p. 595). Der Verlauf der Diskussionen über Möglichkeiten und Alternativen zur Formierung antiker und moderner Staatlichkeit zeigt eine unüberschaubare Zahl von Auffassungen über Staatsformen und Demokratie-Begriffe, hinter denen sich politische Positionen verbergen (Cfr. die reiche Übersicht über die „Staatsformensysteme“ bei *ibidem*, I, pp. 33-590). Darin zeigt sich der flexibel verwendbare und interpretierbare Modellcharakter der antiken Staatsformen sowie deren Traditionskraft und Rezeptionen als ein Phänomen europäischer Rechts-Kul-

turgeschichte. Das soll besonders am Beispiel der deutschen Literaturstimmen skizziert werden (Bezug genommen wird hier auch auf die Ausführungen bei Mohnhaupt/Grimm 2002; Mohnhaupt, 2003, col. 969-982).

## 2. Definitionsproblematik

Zu bedenken ist jedoch, daß weder der Begriff „Verfassung“ noch der des „Staates“ über eine präzise Definitionssicherheit verfügt. Seit dem 18. Jahrhundert nimmt das Wort „Verfassung“ eine ständig zunehmende definitiorische Bedeutungsbreite an, die sich in zahlreichen Kombinationsbegriffen zeigt und mit der Formierung des modernen Staates und der Ausweitung des „Politischen“ schlechthin einhergeht. Die instabile Definitionsvielfalt strahlt heute bis auf die viel diskutierte aktuelle „Verfassung für Europa“ aus. Staat und Verfassung sind heute weitgehend komplementäre Begriffe, die sich wechselseitig bedingen, so daß Verfassung als das «genaue Seitenstück des Staats» bezeichnet werden kann (Schmidt 1916, p. 187). Diese enge Verknüpfung von „Verfassung“ und „Staat“ ist bereits bei Aristoteles gleichsam als zeitlose Diagnose formuliert:

Wer untersuchen will, welches das Wesen und die Eigenschaften der verschiedenen Verfassungen sind, muß zuerst nach dem Staate fragen, was er wohl sein mag. Faktisch ist man darüber uneinig [...] Die Verfassung [...] ist ein Ort von Ordnung unter denjenigen, die den Staat bevölkern.

[Aristoteles, *Politik*, 1274 b 35]

Heute ist zwischen einem juristischen und außerjuristischen Verfassungs-Begriff zu unterscheiden. Der juristische Verfassungs-Begriff stellt auf die positiv-rechtli-

che, normative Ordnung ab, die durch rechtliche Regeln, Institutionen und Strukturen gebildet wird, die wiederum das Gemeinwesen als Staat und Gesellschaft sowie deren politischen Raum bestimmen. Diesen Kriterien folgt auch die moderne Verfassungsgeschichte (Cfr. Willoweit 1990, pp. 2 s).

Der außerjuristische Verfassungsbegriff knüpft dagegen entweder an eine überpositive Ordnung legitimer Herrschaft an oder richtet sich nach faktischen Machtverhältnissen in einer Gesellschaft aus. Im vorkonstitutionellen Staat überlagern sich beide Verfassungsgattungen.

Fragt man danach, welche Faktoren normativer und außernormativer Art das staatliche Gemeinwesen konstituieren und seine politische Ordnung bestimmen, so können solche Kriterien benannt werden, die ihre Entstehung und Entwicklung in der Antike haben und von daher eine Identifizierung von Verfassung ermöglichen. Deren Traditionsweg kann bis in die Gegenwart verfolgt werden und zeigt damit Elemente einer europäischen Kultur-Einheitlichkeit auf, auch wenn sich diese temporal und territorial in unterschiedlichen Schüben verwirklicht hat. Das ist ohne gegenwartsbezogene Definitionen nicht möglich, denn weder die griechische „politeia“ oder römische „constitutio“ noch die deutschsprachige Verfassung – in ihrer ursprünglichen Bedeutung von Zustand, Ordnung sowie Verschriftlichung und Verfaßtheit (Mohnhaupt 2002, pp. 22-24, 49-51) – sind deckungsgleiche Termini. Grundlegende Elemente der „Verfassung des Staates“ legte erstmals Art. XVI der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom 26.8.1789 fest, nach der eine Gesellschaft gar keine Verfassung habe, in der nicht die Garantie der Rechte zugesichert und die Gewaltenteilung festgelegt sei. Jellinek defi-

niert z.B. „Verfassung“ als Inbegriff solcher «Rechtssätze, welche die obersten Organe des Staates bezeichnen, die Art ihrer Schöpfung, ihr gegenseitiges Verhältnis und ihren Wirkungskreis festsetzen, ferner die grundsätzliche Stellung des einzelnen zur Staatsgewalt» bestimmen (Jellinek 1905, p. 491). Die moderne staatsrechtliche und verfassungsrechtliche Literatur erweitert den Katalog der Verfassungs-Elemente noch um folgende Punkte: Organisation und Begrenzung der Herrschaft durch Recht (Gewaltenteilung, Gesetzesbindung); Regierungsverantwortlichkeit; Individualrechte und deren Schutz, territoriale Gliederung; rechtliche Form der politischen Ordnung (Preuß 1994, pp. 26 ss.). Bei den zahlreichen Versuchen, den heutigen Verfassungsbegriff zu fixieren, werden bis zu sechzehn Strukturmerkmale gebildet, die wiederum ihrerseits in acht formale und acht materiale Elemente eingeteilt werden (Unruh 2002, pp. 148-202). Der äußerst differenzierte Katalog moderner Verfassungselemente findet im vergleichenden Rückblick auf den Befund in der Antike nur in folgenden Merkmalen eine Entsprechung: in der Form der „staatlichen“ Gemeinwesen, im Ordnungsgedanken, in der Mitwirkung durch Teilnahme an Entscheidungen über das Gemeinwesen sowie teilweise auch im Freiheitsbegriff der demokratischen Staatsform. Diese Elemente – und hier besonders die Staatsformenlehre – bilden in der folgenden Skizze die Prüfungskriterien für antike Traditionskraft und deren Anteil für die Bildung der neuzeitlichen Verfassung sowie deren Begrifflichkeit. Insofern kann auch nur von Teilidentitäten und funktionalen Äquivalenten im Verfassungsbegriff zwischen Antike und Moderne ausgegangen werden. Zunächst ist der antike Verfassungsbegriff kurz zu beleuchten.

3. Antike: a) Griechische Politeia

Zentrale Begriffe im griechischen Staats- und Verfassungsdenken des 6. Jahrhunderts sind die Eunomia (Wohlordnung) und die Isonomia, die mit „Gleichheitsordnung“ übersetzt werden kann und insoweit eine politische Dimension erkennen lässt (Meier 1978, pp. 196 ss.; Bleicken 1994, pp. 55 ss., 459 ss.). Diese zielt auf eine Ordnung vermehrter politischer Teilhabe der Bürger an der Herrschaft über die Polis, die die begriffliche Fixierung der „Demokratie“ als Herrschaft des Volkes möglich machte. Im klassischen „Dreiverfassungsschema“, das auf Herodot zurückgeht, und in den von Aristoteles festgestellten drei negativen Abweichungen bildet die Demokratie nur eine der insgesamt sechs Verfassungs-Varianten, die nach den Herrschaftssubjekten Monarch, Adel, Volk – d.h. einer regiert, einige regieren, alle regieren – und nach der Art ihrer Herrschaftsausübung gegliedert werden. Der zahlenmäßige Unterschied der Herrschenden indizierte jedoch auch eine nach sozialen Kriterien gebildete Einteilung in Aristokraten und Volk bzw. in Reiche und Arme. Die bei Aristoteles keineswegs widerspruchsfreie Einteilung ergibt folgende Verfassungstypen:

[...] haben wir drei richtige Verfassungsformen unterschieden, das Königtum, die Aristokratie und die Politie, und drei Abweichungen, die Tyrannis vom Königtum, die Oligarchie von der Aristokratie und die Demokratie von der Politie. [Aristoteles, *Politik*, 1289 a 26]

Die negativen Abweichungen – in der Übersetzung von Thomas von Aquin als „transgressiones“ bezeichnet – werden am ethisch-politischen Maßstab des allgemeinen Nutzens gemessen:

Denn die Tyrannis ist eine Alleinherrschaft zum Nutzen des Herrschers, die Oligarchie [...] eine Herrschaft zum Nutzen der Reichen und die Demokratie eine solche zum Nutzen der Armen. Keine aber denkt an den gemeinsamen Nutzen aller [...]. [Aristoteles, *Politik*, 1279 b 6]

Entscheidend für den modernen Verfassungsbegriff wird die „Politeia“. Sie bedeutet zugleich „Bürgerschaft“ – d.h. Beteiligung an Gericht und Regierung (*ibidem*, 1275 a 23) – und „Verfassung“ (Meier 1978, p. 211):

Die Verfassung wiederum ist eine Art von Ordnung unter denjenigen, die den Staat bevölkern. [Aristoteles, *Politik*, 1274 b 38]

Sowohl Platon (*Politeia/Der Staat*, VIII 544 b-e) als auch Aristoteles verwenden den Begriff der „Politeia“ für die verschiedenen Formtypen des Drei- bzw. Sechsvorfassungsschemas. Insoweit repräsentiert die „Politeia“ als „Verfassung“ hauptsächlich einzelne Regierungs- bzw. Staatsformen und weniger ein geschlossenes Verfassungssystem. Das gilt noch bis in das 18. Jahrhundert. Aristoteles definiert „Politeia“ auch als Ordnungsprinzip:

Denn Verfassung ist die Ordnung des Staates hinsichtlich der Fragen, wie die Regierung aufgeteilt ist, welche Instanz über die Verfassung entscheidet und was das Ziel jeder einzelnen Gemeinschaft ist. [Aristoteles, *Politik*, 1289 a 15]

Als „die gemeinsame Aufgabe“ der Staatsformen und „jeder Verfassung“ ist die der Machtbeschränkung erkennbar:

Die gemeinsame Aufgabe der Demokratie, Oligarchie, Monarchie und jeder Verfassung ist es, keinen Einzelnen über das Maß hinaus emporkommen zu lassen, sondern zu versuchen, eher beschränkte, aber lange dauernde Kompetenzen zu geben. [Aristoteles, *Politik*, 1308 b 10-13]

## Mohnhaupt

Aus dem Maß der Machtbeschränkung wird zugleich das Maß der Freiheit in der demokratischen Staatsform erkennbar (Aristoteles, *Politik*, 1310 a 25-35; 1317 a 39-b 16). Daraus ergab sich die weitere Frage nach der besten Verfassung, die bis in das 19. Jahrhundert immer wieder diskutiert wurde. Für Aristoteles` ethisch politisches Untersuchungsziel bedeutete dies eine umfassende Prüfung aller «gesammelten Staatsverfassungen» und dessen, was frühere Denker «im einzelnen da und dort Richtiges gesagt haben». Aristoteles geht hier ganz pragmatisch und empirisch vor, um zu untersuchen,

was die Staaten und die einzelnen Staatsverfassungen bewahrt und zerstört, und aus welchen Gründen die einen Verfassungen gut, die andern schlecht sind. Wenn das untersucht ist, werden wir wohl auch eher erkennen können, welche Verfassung die beste ist und wie jede einzelne geordnet werden und welche Gesetze und Gewohnheiten sie befolgen soll.

[Aristoteles, *Die Nikomachische Ethik*, 1181 b 19, p. 308; cfr. auch Bien 1980, pp. 285-287]

Die Ordnung der leitenden Magistraturen – und nicht die gesamte gesellschaftliche und staatliche Formstruktur – prägt seinen „Politeia“ -Begriff. Deshalb greift auch die übliche Übersetzung von „Politeia“ mit „Verfassung“ zu weit (Ryffel 1949, p. 4; Mohnhaupt 2002, p. 4).

### b) Römische „constitutio“ und „res publica“

Die Staatsformenlehre Ciceros beruht auf griechischer Staatsphilosophie. Der zentrale römische „Verfassungs“-Begriff ist der „mos maiorum“ im Sinne einer «gewachsenen Verfassung» (Meier 1980, pp. 56-63, 119), die die Zuständigkeit der Staatsorgane, Amtsführung und Ämterordnung umfaßte.

Die rechtsnormative Bedeutung dieses römischen Verfassungsbegriffs für die politische Ordnung ist gewohnheitsrechtlich fundiert. Klare Definitionen für „Verfassung“ fehlen in der römischen Rechtssprache. Das Wort „Verfassung“ existierte in Rom nicht, wenn es auch Teilentsprechungen gab, wie z.B. «[...] rem publicam constituere» (Grziwotz 1985, pp. 317 ss.), wobei „res publica“ das Abstraktum gemeinsamen öffentlichen Interesses repräsentierte. In der Auffassung Ciceros ist „constitutio“ dem seit dem 18. Jahrhundert gebräuchlichen Begriff der Konstitution angenähert: «Haec constitutio primum habet aequabilitatem quandam magnam, [...] deinde firmitudinem [...]» (Cicero, *De re publica*, I, 45). Autorität, Gleichmaß, Freiheit bewahrende Aufgabe und Beständigkeit bilden Elemente dieses Verfassungs-Verständnisses, das aber in dieser Kombination offensichtlich keine Nachfolge gefunden hat (Nippel 1980, p. 11). Bei der Beurteilung der staatlichen Verhältnisse Roms spricht Cicero auch vom «status rei publicae» und «status civitatis», die insofern mit Verfassung übersetzbar sind (Grziwotz 1985, p. 19), als in ihnen die Bedeutung faktischer Zuständlichkeit (Suerbaum 2002, pp. 62-66), die den deutschsprachigen Verfassungsbegriff bis in die Neuzeit prägt, erkennbar ist (Mohnhaupt 2002, p. 13). Unter dem Oberbegriff „status rei publicae“ – vergleichbar der „Politeia“ i.S. von Verfassung – subsumiert Cicero auch die Staatsformen, nämlich die «forma rei publicae»: Demokratie, Aristokratie und Monarchie (Suerbaum 2002, pp. 11 ss.). Ciceros Idealstaat bildet jedoch der aus mehreren Staatsformen zusammengesetzte Staat, den er unter der Frage «de optimo civitatis statu» behandelt (Cicero, *De re publica*, I, 46).

#### 4. Mischverfassung

Die verschiedenen Staatsformen, die mit „Verfassung“ und zuständlicher Verfasstheit bezeichnet werden können, waren jedoch kaum in reiner Form verwirklicht. Zur Optimierung der Verfassung wurde die Kombination der verschiedenen Staatsformen bereits in der Antike eine viel behandelte Ordnungsfrage, – auch in bezug auf den Ausgleich unterschiedlicher sozialer Schichten. Die Aufgabe und Wirkung der Mischung konnte somit auf Integration der Bürgerschaft, auf Stabilisierung und Machtausgleich zur Vermeidung jeglicher Radikalisierung zielen (Nippel 1980, pp. 42 ss.). Die ideale Mischung – «mixis» (Aristoteles, *Politik*, 1294 a 35–b 35) – galt für Aristoteles dann als erfüllt, wenn alle am Fortbestand dieser Verfassung interessiert sind (Wember 1977, p. 24), und zwar im Sinne eines tugendhaften Lebens. Mischung und Kombination betreffen bei Aristoteles nur einzelne Eigenschaften der jeweiligen Staatsformen und nicht eine Verknüpfung der Grundformen als solche. Daraus folgt, daß es für Aristoteles – in gleicher Weise wie bei den Grundformen und ihren negativen Abweichungen – bessere, schlechtere und schlechte Arten der Mischverfassung geben kann (Aalders 1968, pp. 56 ss.). Platons Mischung von Demokratie und Monarchie (Platon, *Gesetze*, III 693 d.) zielt auf die Mischung von Freiheit und Herrschaft. Polybios (*The histories*, VI 11, 12–13) und Cicero – «e tribus [...] esset modice temperatum» (Cicero, *De re publica*, II 39, 65) – ordnen Bevölkerungsgruppen bestimmten Verfassungsorganen zu, um so ein gemeinsames Interesse am Verfassungs-Bestand zu erreichen (Wember 1977, p. 42). Sowohl Aristoteles als auch Polybios und Cicero ent-

wickeln das System der gemischten Verfassung an historischen Beispielen. Sie dienen bis in das 19. Jahrhundert als Grundlage für die Frage nach der besten Verfassung unter jeweils geänderten politischen Zielen und Bedingungen (Nippel 1980, pp. 160 ss.).

#### 5. Typik der Staatsformen im Mittelalter

Mit der Rezeption der Werke des Aristoteles im lateinischen Westen wird seit der Mitte des 12. Jahrhunderts auch die Staatsformlehre als eine Systematik zur Qualifizierung von Staatlichkeit rezipiert. In den „*Tabulae quaestionum*“ der Kommentare zur „*Politica*“ und „*Yconomica*“ des Aristoteles werden – vor allem zum vierten und fünften Buch der „*Politik*“ – die Fragen nach Zahl und Varianten der einzelnen Staatformen, nach der besten Staatsform, nach der „*iusta et recta mixta*“ aus Oligarchie und Demokratie und nach den Vorzügen der reinen Staatsform vor einer Mischform ausführlich behandelt<sup>1</sup>. Oft werden die Staatsformen in Bezug auf die Gesetzgebungsgewalt untersucht, die ihrerseits in den einzelnen Staatsformen unterschiedlichen Gewaltinhabern zugeordnet ist (Flüeler 1992, pp. 132). In diesem Sinne unterscheidet Thomas von Aquin «*leges humanae secundum diversa regimina civitatum*»: dem Königtum entsprechen die «*constituiones principum*»; der Aristokratie die «*responsa prudentum*» und die «*senatusconsulta*»; der Oligarchie das «*ius praetorium*» und der Demokratie die «*plebiscita*». Der Tyrannis als der verderbten Herrschaftsform entspricht überhaupt kein Gesetz. Die fünfte – und beste – Herrschafts- oder Staatsform bildet für Thomas von Aquin das «*regimen commixtum*» für die als

Gesetz das gilt, «quam majores natu simul cum plebibus sanxerunt, ut Isidorus dicit» (Thomas von Aquin, *Summa Theologica: Das Gesetz*, Quaestio 95, 1279 a 34, b 5; p. 106). Die aristotelische beste Verfassung ist für Thomas von Aquin die «optima politia, bene commixta ex regno» (Thomas von Aquin, *Summae theologiae prima secundae*, qu. 105 ar. 1, p. 503). Der «ordo dominantium in civitate» (S. Thomae Aquinatis, *In libros politicorum Aristotelis expositio*, Lectio VI, Commentarium 392, p. 139) wird mit der aristotelischen „politia“ gleichgesetzt. Das entsprach dem aristotelischen Grundsatz: «politia quidem est civitatis ordo» (Aristoteles, *Politik*, 1289 a 12-15), den Thomas in seinem Kommentar in «politia est ordo principatum in civitate» umformuliert (S. Thomae Aquinatis, *In libros politicorum Aristotelis expositio*, Commentarium 536, p. 190). Damit war der Vorrang der „politia“ als verfassungsmäßiges Ordnungsprinzip gegenüber den Gesetzen gemeint, die sich der Verfassung anzupassen haben: «[...] leges omnes [...] ferri debent secundum quod competit politiae per se, et non e converso [...]» (*ibidem*, Commentarium 536, p. 190). Darin wird eine Rangordnung erkennbar, die durchaus dem Vorrang der Verfassung – ganz entsprechend der modernen Auffassung – als ein die Normen anleitendes Ordnungsprinzip nahekommt. Als Kriterium für die negativen Abweichungen vom Dreiverfassungsschema benutzt Thomas ein ethisches Prinzip, das darin besteht, daß nämlich das «bonum commune» oder die «utilitas propria» von den jeweils Regierenden zu verwirklichen ist (*ibidem*, Commentarium 392, p. 139). Das entsprach auch dem Kriterium, das Bartolus gebraucht, um die aristotelischen «tres bonos et tres malos modos regendi» unterscheiden zu können (Barto-

lus, *Tractatus de regimine civitatis*, II nr. 95 ss., pp. 153 ss.). Bartolus, der sich auf Aegidius Romanus bezieht, hält wie Aristoteles – und später die Schulphilosophie des 16./17. Jahrhunderts (Freedman 1988, pp. 381 ff.) – unter den sechs Regierungsformen die Monarchie für den «regendi modus optimus» (Bartolus, *Tractatus de regimine*, II nr. 99, pp. 153 ss.). Abweichend von Aristoteles bildet Bartolus jedoch noch eine siebte Staatsformengruppe, die er aus der Beobachtung seiner römischen Gegenwart ableitet:

Est et septimus modus regiminis, qui nunc est in civitate Romana, pessimus. Ibi enim sunt multi tyranni per diversas regiones [...]. Quod regimen Aristoteles non posuit [...]: est enim res monstruosa [...]. Certe monstrum esset. Appellatur ergo hoc regimen monstruosum.

[Bartolus. *Tractatus de regimine*, I nr. 65-75, pp. 153 ss.]

Es war offenkundig, daß die aristotelische Staatsformlehre nicht geeignet und in der Lage war, alle vorfindbaren Staatstypen auf der Grundlage ihrer Machtverteilung zu erfassen. Manche fielen somit aus dem Formenraster heraus und bildeten eine Zweiterform als „res monstruosa“. Diese von Bartolus geprägte Formulierung taucht 1667 in Pufendorfs berühmter Bewertung der alten Reichsverfassung als «monstro simile» wieder auf (Pufendorf 1668, cap. VI, § 9, p. 160)<sup>2</sup>. In der Frage, «quis sit melior modus regendi», bildet für Bartolus jeweils die Größe des Staates das entscheidende Kriterium. Für den kleinen Staat gilt das «regimen ad populum» als angemessen, für den größeren Staat das «regi per paucos» und für den «populus maximus» das «regi per unum (regem)» (Bartolus, pp. 156, 162-166). Die Verfassungsfrage war somit auch eine Frage der optimalen Beherrschbarkeit

des Staatsgebietes und seiner Bevölkerung. Diese Elemente entschieden daher über die Angemessenheit der jeweiligen Staatsformen. Dahinter stand das Ziel, eine «perfecta stabilitas» zu garantieren, sei es durch den Einzelherrscher oder eine Vielzahl von Herrschern (*ibidem*, p. 155).

### 6. Frühe Neuzeit: a) Ordnungsgedanke

Das Ordnungs-Prinzip ist im 16./17. Jahrhundert mit der Staatsformenlehre – und besonders mit der monarchischen Staatsform – verknüpft. Diese gilt als der «status politicus primus et perfectus», um eine Vielzahl von Menschen sicher und staatszweckgerichtet in einer gefestigten einheitlichen Ordnung zu regieren:

Status politicus primus et perfectus est is, in quo unus regit, caeteri parent; sive est, in quo multitudo eorum, qui gubernantur, reducitur ad unitatem, quae reipub. forma, Monarchia vocatur.  
[Keckermann 1608, p. 33]

Den Vorrang der Monarchie vor den anderen Staatsformen sieht Keckermann im «status simplicissimus», «status maxime ordinatus», «status firmissimus» und in der «facilior gubernatio» (*ibidem*, pp. 33–39). Der „ordo civitatis“ konkretisiert sich erst in der Definition von „respublica“, „majestas“, „civitas“ und der Machtverteilung zwischen Herrscher und Untertanen (Besold 1643, pp. 29, 35 ss.). Er hat keinen selbstständigen Gehalt. Die positive Bewertung der „Democratia“ und ihrer konstitutiven Elemente tritt erkennbar in Anlehnung an die aristotelischen bürgerlichen Partizipationsformen im staatlichen Gemeinwesen in den Vordergrund:

In Democratia, cives plerique omnes, vere sunt; in aliis Rerumpublicarum formis, cives videntur subditi, seu servi magis, quam cives. [...] Hincque pro patria libera, lubentius subditi pugnant. [...] Magis etiam publicae salutis, in Democratia Cives student, a proditionibusque abhorrent.  
[Besold 1641, cap. I, p. 184]

Die Lehre von den Rechten der „subditi“ und „imperantes“ nennt Besold unter ausdrücklichem Bezug auf die aristotelische *Politica* die «doctrina de civitatis constitutione» (Besold 1643, p. 34), womit „Konstitution“ als Begriff mit Verfassungseigenschaft im Sinne der Staatsformenordnung in Erscheinung tritt. Solche Präzisierung verfolgt vorrangig die „Politica“-Literatur, die ganz in der Tradition des Aristoteles operiert (Stolleis 1988, pp. 80–90; 104–124). Althusius stellt in diesem Sinne «ordo et constitutio civitatis» nebeneinander, nach denen alle Handlungen der Bürger gelenkt und geleitet werden (Johannes Althusius 1614, p. 16). Im Gedanken der Rechtsgemeinschaft („ius symbioticum“) verbindet Althusius ausdrücklich die aristotelischen Verfassungs-Elemente *αυταρχεία* (Unabhängigkeit), *ευνομία* (Wohlgeregeltheit) und *ευταξία* (Wohlordnung) zu einem staatlichen Ordnungsprinzip. Arnisaeus verknüpft den Ordnungsgedanken im antiken Vergleich mit dem Staatsbegriff, ohne jedoch beide gleichzusetzen: «Quam Graeci πολιτείαν, Latini vocant Rempublicam. Eam plerique confundunt cum civitate [...]» (Arnisaeus 1615, p. 39). Das entscheidende Wesensmerkmal der „respublica“ besteht für Arnisaeus nicht in ihrer „materia“, sondern in ihrer „forma“. Als Ausgangspunkt dient auch hier der aristotelische Ordnungsbegriff der „τάξις“ (Aristoteles, *Politik*, 1289 a 15), die für Besold eine «respublica definienda per ordinem» bedeutet:

## Mohnhaupt

Feliciter autem cives in societate vivere non possunt, nisi ab una aliqua summa potestate regantur per magistratus intermedios, et proinde ordo hic ad regendam civitatis societatem in ultimo attingendae felicitatis instrumento, hoc est, in Republ. essentialiter requiritur.

[Arnisaeus 1615, p. 39, p. 43; Aristoteles, *Politik*, 1275 a 38, 1278 b 9]

Für die rechtliche Bedeutung der Staatsform wird jedoch entscheidend, daß die „forma Reipublicae“ auch durch bestimmte Gesetze umschrieben und in Bezug auf das öffentliche Wohl eingegrenzt werden kann (Arnisaeus 1615, p. 39, p. 42; Mohnhaupt, 2002, p. 35, pp. 969–982). In diesem Sinne werden auch im Alten Reich die Wahlkapitulationen «für den Regentenstand» zu den notwendigen «Regeln und Ordnungen» gezählt, von denen so viel «nutzliche Lehren bey Aristotele, Platone, Xenophone, Isocrate, Cicerone, Plutarcho [...] weitläufig zu lesen» sind (Ziegler 1711, p. 1). Ziegler rechnet die Wahlkapitulationen zu den machtbegrenzenden «leges fundamentales». Diese haben zwar den europäischen Verfassungsbegriff mitgeprägt, stehen aber als Terminus nicht in der antiken Tradition (Mohnhaupt 2003, pp. 62–66; Mohnhaupt 1988, pp. 121–158). Entsprechend ihrer machtbegrenzenden Funktion wurde jedoch eine Brücke von der „lex fundamentalis“ als positivrechtlicher Norm zur politischen Theorie der Antike geschlagen.

### b) Wandel der Staatsformen

Das aristotelische Drei- bzw. Sechsverfassungsschema bildet keine statische Größe. Staatsformen können sich verändern, in andere Formen umschlagen oder zerfallen. Aristoteles hat diese Varianten anhand

historischer Beispiele wiederholt behandelt (Aristoteles, *Politik*, 1301 a 25; 1302 b 34; 1304 b 40 ss.). Damit waren gesetzliche Veränderungen verbunden, die wiederum die „Verfaßheit“ politischer Machtstrukturen umformten. Demgemäß werden die theoretischen Möglichkeiten und realen Erfahrungen der „mutationes“, „conversiones“ und des „status mixtus“ auch am Beispiel des antiken römischen Staates und am Maßstab von Aristoteles, Livius, Cicero und Polybius untersucht (Fugmann 1674, §§ VI ss.). Als ein Ergebnis des Wandels von der Monarchie zur Aristokratie und Demokratie wird die vermehrte Freiheit des Volkes herausgestellt, die nach der Zurückdrängung der «optimates» und in der Phase «post reges sub consulatu» am historischen Beispiel beobachtet wird (*ibidem*, §§ XVI–XX.). Die aristotelische demokratische Staatsform war durch das Prinzip der Mehrheit und Freiheit gekennzeichnet (Aristoteles, *Politik*, 1310 a 30.), die jedoch im 17. Jahrhundert noch abseits der aufklärerischen Emanzipationsbewegungen standen, aber in diese hinüberführten (Burgdorf 1998, pp. 299, 468).

### c) Angemessenheit der Staatsformen

Die Vielzahl möglicher Staatsformen evoziert seit Aristoteles (*ibidem*, 1288 b 22–35; 1323 a 14) immer wieder die Frage nach der besten Verfassung. Der aristotelische Maßstab dafür ist die Glückseligkeit (*ibidem*, 1328 a 37–b 1.). Diese ist keine absolute Größe, sondern von «angemessenen, materiellen Grundlagen» abhängig (*ibidem*, 1325 b 36–40), zu denen Aristoteles Bevölkerungszahl und Umfang des Staatsgebietes sowie auch klimatische Bedingungen zählt (*Ibidem*, 1327 b 20 ss.). Besold stellt 1641 diese aristotelische Verfassungs-

Frage unter das Thema «de Republicae forma, ad populi naturam aliasque circumstantias adaptanda» (Besold 1641, pp. 195 ss.). Solche aristotelischen Einflußbedingungen hat Montesquieu zur Grundlage für eine angemessene Gesetzgebung entsprechend der Verfassung der Staaten im Sinne der einzelnen Staats- bzw. Regierungsformen gemacht, deren ursprüngliche antike Einteilung in sechs Formen er nun in eine Viergliederung umformt, die die „Republik“ und „Demokratie“ einander fast gleichsetzt und außerdem Monarchie, Aristokratie und Despotie umfaßt (Montesquieu 1748, Livres III-VIII, XIV-XIX). Christian Wolff dagegen beurteilt die Angemessenheit und die Vorzüge der einzelnen «Regierungsformen» ausschließlich danach, ob sie die «gemeine Wohlfahrt und Sicherheit», das «gemeine Beste» und die «Glückseligkeit» der Untertanen zu befördern in der Lage sind (Wolff 1736, pp. 183-200, §§ 245-263)<sup>3</sup>.

Im 18. Jahrhundert wird in der Regel – ähnlich wie bei Bartolus – die Größe des Landes zum Maßstab für die dem Staat am besten angemessene Regierungsform genommen:

Soviel lehrt uns die Geschichte, daß kleine Staaten sehr oft eine demokratische oder aristokratische, oder aus beiden zusammengesetzte erwählet haben, und daß sie in dem bleibendsten Zustande dabey gewesen sind. Die griechischen Staaten bestätigen meine Erfahrung, und auch Rom.  
[Weissenborn 1782, p. 30]<sup>4</sup>

Der Grund für diese „Verfassungs“-Wahl liegt – wie schon von Bartolus behandelt<sup>5</sup> – in der technischen Regierbarkeit und Beherrschbarkeit großflächiger Staaten, in denen die «Sammlung der Stimmen und [...] der Gesinnungen» bei «demokratischer oder aristokratischer Regierungsform» Schwie-

rigkeiten bereiten muß. Deshalb wird in Anknüpfung an Aristoteles und Montesquieu für großräumige Länder und Staaten die Monarchie (Weissenborn 1782, pp. 35 ss.; Eberhard 1793, p. 72) als die «beste» und für China die «despotische Regierung» als «die natürlichste» angesehen (Straten 1760, pp. 288 ss.; Schlosser 1798, p. 29, n. 9). Für die kleinräumige «Respublica Helvetiorum» gilt dagegen die «respublica mixta» «ex Optimum et populi imperio» als beispielhaftes Modell (Josias Sim(m)ler 1734, pp. 194 ss.). Die „kluge Organisation der Verfassung“ war im 18. Jahrhundert jedoch nicht nur eine Frage der Regierungstechnik. Die aristotelische Suche nach der „besten Verfassung“ wurde vielmehr zu einer rechtlich und ethisch fundierten Grundsatzfrage: «Welche Regierungsform ist nun gerecht?» (Bergk 1796, p. 338) «Ihrer Form nach» bezeichnet Bergk 1796 die Demokratie als die «gerechteste Staatseinrichtung» (*ibidem*, p. 343). Uneinigkeit in der Beantwortung dieser Frage verlängert im Gefolge der Französische Revolution dieses „Verfassungs“-Problem bis in das 19. Jahrhundert des Konstitutionalismus.

### 7. Die Verfassung des Alten Reiches

Diese wurde unermüdlich am Maßstab der aristotelischen Staatsformenlehre gemessen, nachdem Bodin mit dem neuen Kriterium der Souveränität die Debatte neu entfacht und das Reich als reine Aristokratie qualifiziert hatte (Stolleis 1988, p. 172 ss.; Denzer 1973, pp. 233-244). So pendeln die Bewertungen zwischen Stände-Aristokratie (Hippolithus a Lapide), Monarchie (Dietrich Reinkingk), Mischverfassung (Johannes Limnaeus) und bundesstaatlicher Organisation (Christoph

## Mohnhaupt

Besold, Gottfried Wilhelm Leibniz) (Stolleis 1988, pp. 214 ss.). Die am Beispiel des Alten Reiches überprüfte aristotelische Staatsformenlehre offenbarte angesichts des realen und empirischen Befundes ihre Unzulänglichkeiten. Arnisaeus scheut nicht die Kritik an der Autorität des Aristoteles (1615): «Ex sententia Aristotelis incertum fieri numerum rerumpublicarum» (Dreitzel 1970, p. 264). Weissenborn erklärt 1782:

Wir haben izt eine Regierungsform in Europa, die allein schon die Eintheilung des Aristoteles zu einer mangelhaften macht; ich meyne diejenige von Deutschland.

[Weissenborn 1782, p. 25]

Die Aporie der aristotelischen Formenlehre in Anwendung auf das Reich belegt Pufendorfs unter dem Titel „De statu Imperii Germanici“ 1667 veröffentlichte berühmte Schrift, die vom Zustand der Reichsverfassung ausgeht und das Reich als ein «irregulare corpus» bzw. «systema irregulare» qualifiziert. Die Regelwidrigkeit der Staatsform des Reiches bedeutete eine Zwitterstellung – «monstrio simile», die das Reich zwischen Monarchie und Föderation schwimmen ließ («aliquid inter haec duo fluctuans») (Pufendorf 1667, cap. VI, § 9, p. 160)<sup>6</sup>. Eine Zuordnung «ad simplices rerumpublicarum formas» (*ibidem*, cap. VI, § 1, p. 143) des aristotelischen Staatsformenschemas war nicht möglich. Das machte es schwierig, die Staatsraison in ihrer Abhängigkeit von der Staatsform zu bestimmen. Eine radikale Konsequenz zog Hegel zwischen 1798-1802:

Es ist kein Streit mehr darüber, unter welchen Begriff die deutsche Verfassung falle. Was nicht mehr begriffen werden kann, ist nicht mehr.

[Hegel, *Über die Reichsverfassung*, p. 11]

Das war eine Negierung des aristoteli-

schen Staatsformen-Kanons als maßgebende Autorität. Hegel mißt das Alte Reich bzw. Deutschland am Kriterium des Machtstaates und meint, «daß seine Verfassung wohl die schlechteste, sein Zustand eine Anarchie sey» (*ibidem*, p. 62). Die ursprüngliche Frage des Aristoteles nach der besten Verfassung, die in seiner Nachfolge immer wieder neu gestellt wurde, war jenseits des klassischen Staatsformenschemas negativ beantwortet worden. Angesichts seines Verständnisses vom Staat «weltliche Vernünftigkeit» (Hegel, *Die Vernunft in der Geschichte*, p. 143) war für Hegel diese Frage «müßig» geworden, weil:

auch für die Idee jene drei Formen (die monarchische mit eingeschlossen in der beschränkten Bedeutung nämlich, in der sie neben die aristokratische und demokratische gestellt wird) gleichgültig sind, aber in dem entgegengesetzten Sinne, weil sie insgesamt der Idee in ihrer vernünftigen Entwicklung nicht gemäß sind und diese in keiner derselben ihr Recht und Wirklichkeit erlangen könnte.

[Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, § 273, p. 237]<sup>7</sup>

### 8. Schlossers Übersetzung der aristotelischen „Politik“

Sie ist wie Hegels Schrift eine Reaktion auf die Französische Revolution, aber mit umgekehrten Vorzeichen. Die Aktualisierung dient pädagogischer Ethisierung der Politik, die Schlosser durch die Französische Revolution und vernunftwidrige «Leidenschaft» in der Diskussion «zwischen den Aristokraten und Demokraten, [...] Monarchomachen» verloren gegangen sieht (Schlosser 1798, p. III). Schlosser nennt die „Politik“ des Aristoteles ausdrücklich eine «Lehre von den Staatsver-

fassungen», die er als Argument und Autorität im Kampf gegen die «Prahley unsrer Aristokraten [...] und Gaukeley unsrer Demagogen» im andauernden Streit um die «beste Staatsverfassung» einsetzt (*ibidem*, p. V). Die aristotelische „Politik“ ist für Schlosser Anlaß und Maßstab zur historischen Reflektion auf die revolutionäre Moderne und deren Streit «über Staatsformen, Revolutionen, Bürgerrechte und Regentenpflichten» (*ibidem*, p. III), die er unter dem Begriff der „Verfassung“ bewertet. Die Differenz zwischen dem antiken und modernen Staat angesichts des revolutionären Staatsformenwandels in Frankreich ist ihm bewußt und führt zu einem neuen „Bürger“-Begriff, denn der „Staat“ verwirkliche sich nicht, wie Aristoteles sage, in einer Vielzahl von Bürgern (Aristoteles, *Politik*, 1274 b 41 s.), sondern «es muß vielmehr umgewandt der Begriff des Staatsbürgers, als ein Beziehungsbegriff, aus dem Begriff des Staats erklärt werden» (Schlosser 1798, p. 218)<sup>8</sup>. Die Verfassung mit Gesetzen zu bewahren, «Ruhe und Ordnung erhalten» sowie den «tugendhaften Bürger» zu erziehen, bilden für Schlosser das Interesse, mit denen man «die Politik des Aristoteles liest». Schlosser erklärt: Soweit könne sich die

neue Politik von der alten nie entfernen, daß sie auch den Grundsatz der Aristotelischen Moral, die Ehrbarkeit, aus den Augen setzen dürfe.  
[*ibidem*, pp. XXXIX ss.]

### 9. Kants neue Sicht

Durch die Französische Revolution wurde die Frage nach dem Traditionswert und der Gültigkeit der antiken Staatsformenlehre grundsätzlich neu gestellt. Als aufmerk-

mer Beobachter der neuen «Zeitumstände und Bedürfnisse» spürte der Göttinger Historiker Heeren 1805 dem «Fortgang der wissenschaftlichen Cultur», dem «politischen Raisonnement» sowie den neuen «Systemen und Theorien über die Formen der Verfassungen» nach (Heeren 1805, p. 149). Angesichts der «Zertrümmerung mehrerer bestehender Staatsformen» stellte er die Frage:

Wie lebte überhaupt in dem neuern Europa der Geist der Untersuchung über Staatsformen auf? Wie bildete sich dadurch politisches Raisonnement? Wie führte dieses zu allgemeinen Theorien? Welchen practischen Einfluß gewannen diese überhaupt? Und welchen besonders auf die neuesten Revolutionen?

[*ibidem*, p. 150]

Politische reflektierte Theoriebildung zeigt sich in diesem Sinne auch im Werk Kants.

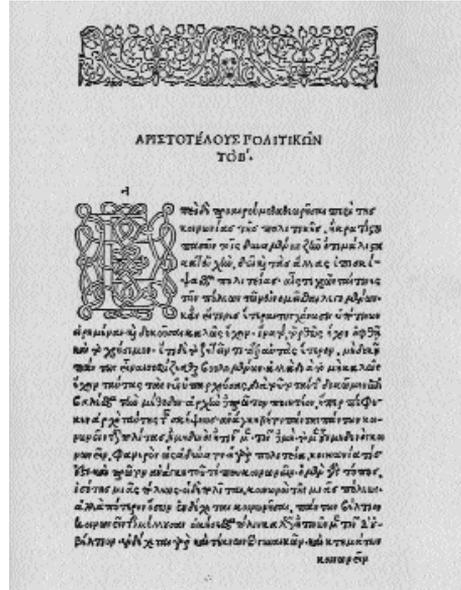
Auch er steht noch in der Tradition der aristotelischen Staatsformen-Begrifflichkeit, die er jedoch mit neuem Inhalt auffüllt und neu ordnet. Das geschieht erkennbar vor dem Hintergrund der Erfahrungen und der neuen staatlichen Wirklichkeit, die die Französische Revolution als politischen Emanzipationsprozeß hervorgebracht hat. Kant argumentiert politisch-funktional im Sinne der Idee der Gewaltenteilung (Bien 1980, pp. 351-355)<sup>9</sup> mit dem Ziel einer auf dem Freiheitsprinzip aufgebauten Bürgergesellschaft. Im „Ewigen Frieden“ von 1795 unterscheidet er die «Form der Beherrschung (forma imperii)» nach Autokratie – sie steht bei ihm für Monarchie –, Aristokratie und Demokratie einerseits und andererseits die «Form der Regierung (forma regiminis)» als die auf den «Akt des allgemeinen Willens gegründete Art» staatlichen

## Mohnhaupt

Machtgebrauchs. Diese ist «in dieser Beziehung entweder republikanisch oder despotisch» (Kant, *Zum ewigen Frieden*, p. 352). Die Demokratie wertet er als «Despotismus», weil sie als «exekutive Gewalt» über alle beschließt und notwendigerweise «ein Widerspruch des allgemeinen Willens mit sich selbst und mit der Freiheit ist» (*ibidem*). Demgemäß bezeichnet er alle Regierungsformen als «Unform», soweit sie nicht «repräsentativ» sind, weil der Gesetzgeber in ungeteilter Machtausübung zugleich der Vollstrecker seines Willens sein kann. Die «Regierungsart» erhält den Vorrang vor der «Staatsform» (*ibidem*, p. 353). So verfallen auch bei Kant die alten traditionellen Staatsformen der Wertlosigkeit, auch wenn sie noch den Ausgangspunkt für neue republikanische Staatsformung und das Freiheitsprinzip bilden. Er erklärt 1797 in den „Metaphysischen Anfangsgründen der Rechtslehre“:

Die Staatsformen sind nur der Buchstabe (littera) der ursprünglichen Gesetzgebung im bürgerlichen Zustande, und sie mögen also bleiben, so lange sie, als zum Maschinenwesen der Staatsverfassung gehörend, durch alte und lange Gewohnheit (also nur subjektiv) für nothwendig gehalten werden. Aber der Geist jenes ursprünglichen Vertrages (anima pacti originarii) enthält die Verbindlichkeit der constituirenden Gewalt, die Regierungsart jener Idee angemessen zu machen und so sie, wenn es nicht auf einmal geschehen kann, allmählich und continuirlich dahin zu verändern, daß sie mit der einzig rechtmäßigen Verfassung, nämlich der einer reinen Republik, ihrer Wirkung nach zusammenstimme, und jene alte empirische (statutarische) Formen, welche bloß die Unterthänigkeit des Volks zu bewirken dienten, sich in die ursprüngliche (rationale) auflösen, welche allein die Freiheit zum Prinzip, ja zur Bedingung alles Zwanges macht [...].

[Kant, *Die Metaphysik der Sitten*, p. 340]



Die erste Seite von Politik, wie sie in editio princeps von Aristoteles Werke herausgegeben war (Wenedig, Aldo Manuzio, 1498).

### 10. Das 19. Jahrhundert : a) Formelle und materielle Verfassung

Je mehr rechtliche Elemente der individuellen und staatsbürgerlichen Freiheit im Umfeld der Französischen Revolution konkretisiert werden und mit rechtsstaatlichen Garantien der Gewaltenteilung und des jurisdiktionellen Schutzes einen materiellen Verfassungs-Begriff formieren, desto mehr wird die Staatsformenlehre zur Frage der formellen Verfassung. Das aristotelische Formenschema bleibt aber insofern bedeutsam, als danach gefragt wird, welche der aristotelischen Staatsformen und ihrer tradierten Lehre am ehesten der Durchsetzung der materiellen Rechtsprinzipien zu dienen vermögen. Namentlich in Bezug auf die Mischverfassung werden vor dem Hintergrund von Ständestruktur und Gleichheits-

satz Fragen der gesellschaftlichen Gestaltung sowie der politischen Partizipation diskutiert. Das antike Modell von der gemischten Verfassung konnte hier als Mittel und Zweck des Ausgleichs unter den sozial und politisch Ungleichen in Anspruch genommen werden (Sternberger 1978, pp. 141-156). Diese Diskussionen spiegeln die konservativen, liberalen und sozialistischen Positionen wider (Wember 1977, pp. 106-196).

### b) Varianten der Staatsformenlehre

Sie zeigen ein verändertes politisches Gesellschafts- und Staatsbewußtsein zwischen Konservatismus und Liberalismus an. Haller reduziert das aristotelische Dreierschema auf die zwei Kategorien: «Fürstenthümer (Einzelherrschaften) oder Republiken (Vielherrschaften, Gemeinwesen) [...] Ein drittes ist gar nicht denkbar» (Haller 1820, p. 494). Die aristotelische Einteilung wird von ihm als «spitzfreudig», «unbefriedigend» und «nicht genau» verworfen. Aristokratie und Demokratie gelten nur als «scheinbare Unter-Abtheilungen der Republiken» (*ibidem*, p. 496). Auf diesem Wege wurde die Demokratie als eigenständige Verfassungsform ausgeklammert: «[...] alle Befugnisse der Fürsten und Republiken (beruhen) nicht auf anvertrauten, sondern nur auf eigenen persönlichen [...] Rechten» (*ibidem*, p. 563). Ableitungs- und Legitimationsprobleme konnten so gar nicht entstehen:

[...] mit den Fürstenthümern und den Republiken, ist nämlich die ganze Staats-Wissenschaft, ja wir dürfen sagen, die Theorie aller geselligen Verhältnisse vollendet.

[*ibidem*, p. 560]

Dem stellt Welcker sein modifiziertes

aristotelisches Schema der «dreifachen Verfassungszustände» gegenüber: 1) «Despotie» (Monarchie), 2) «Theokratie» (Aristokratie) und 3) «Rechtsstaat» (Welcker 1843, pp. 50 s.). Er hält die aristotelische «Einteilung an sich (für) richtig und wichtig bis auf den heutigen Tag», betont 1843 jedoch zugleich, daß «das ganze Rechtsverhältnis der dreifachen Verfassungen ein ganz verschiedenes wurde und wird» (*ibidem*, pp. 51, 68). Unter Betonung der rechtlichen Kategorien hätte Aristoteles nach Welckers Auffassung «auf diesem Wege fortschreitend, zu dem Rechtsstaat [...] kommen müssen» (*ibidem*, p. 69). Aristoteles wurde so zum Vorläufer des liberalen Staatsverständnisses gemacht und als Argumentationshelfer für den Rechtsstaat genutzt,

um das wirkliche Recht und Bedürfnis unserer Zeit sicher zu erfassen. So läßt sich ein gesetzlicher Gang und die Freiheit in der Geschichte vereinigen.

[*ibidem*, p. 73]

Diese Freiheit meinte – neben der harmonischen Ordnung des Staates und der Sittlichkeit – sowohl die privatrechtliche als auch die politische Freiheit.

In den „Allgemeinen Staatslehren“ setzt sich die aristotelische Staatsformenlehre – uneinheitlich auch als „Verfassung“ bezeichnet – fort. Kelsen erklärte 1925 «unter dem entscheidenden Einfluß der antiken, speziell der aristotelischen Staatstheorie»:

Staatsform ist möglicher Inhalt der Verfassung in dem engeren und ursprünglicheren Sinn, in dem das sogenannte Verhältnis der Staatsgewalt zu den Untertanen, der Gedanke der Freiheitsrechte, noch nicht aufgenommen ist. [...] Staatsform ist Rechtsform als Rechtserzeugungsform. Soll der Rechtsinhalt begriffen werden, muß eine typisierende

## Mohnhaupt

Begriffsbildung Platz greifen. [...] Dabei müssen deutlich der platonische Idealtypus und der Real- oder Durchschnittstypus auseinander gehalten werden. Dieser hat jenen zur Voraussetzung.

[Kelsen 1925, p. 321]

In Diskussionen und Rezeptionshaltungen über die antike Staatsformenlehre sind auch monarchische oder republikanische Parteigängerschaft im deutschen Kaiserreich wiederzuerkennen. So wird zum Beispiel das aristotelische «Zahlenverhältnis» als Kriterium zur Unterscheidung der einzelnen Staatsformen beibehalten, «die arithmetische Grenze [...] auch als juristische Grenze anerkannt». Die politische Einteilung der Staatsformen wird jedoch nach dem «größten tatsächlichen Übergewicht» im Staate beurteilt (Rehm 1899, p. 188). Rehm entwickelt 1899 für den von ihm favorisierten monarchischen Staat vier «organisatorische Prinzipien», die sämtlich aristotelische Elemente aufnehmen: 1) Ordnung der Herrschaft; 2) Einheit der Staatsgewalt durch Monarchie; 3) Mitwirkung der Untertanen («Prinzip des Verfassungsstaates»); 4) soziale Mischung der Volksvertretung (*ibidem*, p. 205). Er betont die «logische» Ableitung dieser Prinzipien, wenn sich nach seiner Meinung auch historisch «die Anfänge des konstitutionellen Staatsgedankens schon in der griechischen Staatslehre und Staatspraxis finden» (*ibidem*, p. 206). Bis in das 20. Jahrhundert bietet die aristotelische Staatsformenlehre eine Argumentations- und Legitimationsgrundlage für politische und verfassungsrechtliche Ordnungsfragen. Noch 1909 erklärt Hatschek in einem «Überblick über die Staatsformen der Gegenwart»: «[...] trotz aller Modifikationen herrscht bis auf den heutigen Tag Aristoteles» (Hatschek 1909, pp. 5 ss.).

## 11. Das Politische in der Verfassung des 20. Jahrhunderts

Mit der Etablierung der parlamentarischen Demokratie in Deutschland 1919 verlor die antike Staatsformenlehre als Angebot konkreter Verfassungs-Modelle an Aktualität. Dennoch blieb die aristotelische „Politik“ «die immer von neuem ausgebeutete Fundgrube der praktischen Politik» (Schmidt 1916, p. 49), und zwar zur Bestimmung des Politischen in der Verfassung. Die Erfahrung aufgesplitteter Staatlichkeit unter der Weimarer Reichsverfassung bestimmte die Diskussion. Die Staatsformenlehre bildet in der Sicht Carl Schmitts den potentiellen Raum des Politischen, in dem die Entscheidungen zwischen Herrschern und Beherrschten fallen. In diesem Sinne «behält die Staatslehre des Aristoteles ihre klassische Bedeutung» (Schmitt 1928, p. 216). Carl Schmitt sah den bürgerlichen Staat 1928 aus zwei Bestandteilen zusammengesetzt: 1) aus dem staatsabwehrenden Schutz der bürgerlichen Freiheit und 2) aus dem «politischen Bestandteil, aus welchem die eigentliche Staatsform (Monarchie, Aristokratie oder Demokratie oder ein „status mixtus“) zu entnehmen ist» (*ibidem*, p. 41). In der Mischung der bürgerlich-rechtsstaatlichen Prinzipien mit den «politischen Formprinzipien» sah er die «moderne Verfassung» gegeben mit der Chance, «politische Einheit» zu bewirken (*ibidem*, pp. 216, 21). Rudolf Smend ging 1923 von der «Unanwendbarkeit der antiken Staatsformenlehre» aus, deren drei Gattungen er als «Integrationsstypen» bzw. «Integrationsfaktoren» neu bewertete (Smend 1923, pp. 25, 22; Id. 1928, p. 68). Um den Staat zur «Einheit, [...] zum Ganzen» zu integrieren, wurde die «statische Staatsform» des antiken Staates

durch den «dynamisch-dialektischen» Integrationsfaktor ersetzt. „Verfassung“ konnte für Smend aus dieser Sicht kein «mechanistisch objektivierter technischer Apparat» sein (Smend 1928, p. 85). Konnte die antike Staatsformenlehre «eine Lehre von den reinen Formen der Verfassungen sein», so bildete Smend diese nun im Sinne einer Misch-Verfassung zu Typen des staatlichen Integrationsvorgangs «im modernen staatlichen Leben» um (Smend 1923, p. 25).

In der Krisenzeit nach dem zweiten Weltkrieg – nach Verfassungsverrat und Staatszertrümmerung durch die Nazi-Herrschaft – erfolgte in Deutschland auch eine Rückbesinnung auf die «hauptsächlichen Verfassungsformen unseres Zeitalters», die erkennbar vor dem Hintergrund der antiken Modelle erfolgte<sup>10</sup>. Die Traditionskraft der antiken Formmodelle wirkt auch für die Ordnung des „Politischen“ bis heute weiter:

1) Im „new constitutionalism“ bildet die bürgerschaftliche Teilnahme an den staatlichen und gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen ein wesentliches Element, das auf den aristotelischen Bürgerbegriff zurückverweist (Preuß 1994, p. 27);

2) angesichts der unbestreitbaren Defizite der Staatstheorie wird versucht, eine „Theorie der Herrschaftsformen“ im Sinne einer Handlungstheorie für das Verfassungsrecht nutzbar zu machen, die auf Elemente der traditionellen Staatsformenlehre nicht verzichten kann<sup>11</sup>;

3) in den viel diskutierten Problemen für eine gerechte Gestaltung sozialer Ordnung sowie gesellschaftlicher Solidarität wird zugleich auch eine «aristotelische Chance für den politischen Geist» unserer Zeit gesehen (Schäfers 1983, p. 99).

Die Staatsform als Freiheits-Frage behält auch heute ihre Bedeutung. Die antike Staat-

formenlehre mit ihren Varianten und Traditionsschüben in der europäischen Verfassungsgeschichte bietet reiches Anschauungsmaterial an europäischer Rechtskultur, jedoch kein realisierbares politisches und gesellschaftliches Organisationsmodell. Alle Versuche heutiger Vertrags- und Verfassungskonstruktion für Europa sind jedoch vor dem Hintergrund dieser Rechtskultur-Erfahrung zu sehen.

### Bibliographie

- Aalders (Gerhard Jean Daniel), *Die Theorie der gemischten Verfassung im Altertum*. Amsterdam, Adolf M. Hackert, 1968;
- Althusius (Johannes), *Politica methodice digesta, atque exemplis sacris et profanis illustrata, edition tertia* (Repr. 1932), Cambridge/Mass., Harvard Univ. Pr., 1614;
- Aristoteles, *Die Nikomachische Ethik*, Übersetzung von Olof Gigon, 2. Aufl., Zürich und Stuttgart, Artemis, 1967;
- *Politik*, übersetzt und eingeleitet von Olof Gigon, 2. Aufl., München Deutscher Taschenbuch Verlag, 1973;
- Arnisaeus (Henning), *De Republica seu relectiones politicae libri duo*, Francofurti 1615;
- Bartolus, *Tractatus de regimine civitatis*, II nr. 95 ss., in Diego Quaglioni, *Politica e diritto nel trecento italiano*, Firenze, Olschki, 1983;
- Bergk (Johann Adam), *Die Konstitution der demokratischen Republik* (1796), in Zwi Batscha und Jörn Garber (Ed.), *Von der ständischen zur bürgerlichen Gesellschaft*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1981;
- Besold (Christoph), *Discursus politici, V: De Reipublica formarum inter sese comparatione; et quatenam earum, praestantior existat?*, Argentorati, 1641;
- Besold (Christoph), *Synopsis politicae doctrinae*, editio quinta, Amstelodami 1643;
- Bien (Günther), *Die Grundlegung der politischen Philosophie bei Aristoteles*, Freiburg/München, Faber, 1980;
- Bleicken (Jochen), *Die athenische Demokratie*, 2. Aufl., Paderborn, Schöningh, 1994;
- Burgdorf (Wolfgang), *Reichskonstitution und Nation. Verfassungsreformprojekte für das Heilige Römische Reich Deutscher Nation im politischen Schrifttum von 1648-1806*, Mainz, von Zabern, 1998;
- Campagnolo (Umberto), *La costituzione dell'Europa*, in Id., *Verso una Costituzione federale per l'Europa. Una proposta inedita del 1943*, a cura di Mario G. Losano, Milano, Giuffrè, 2003;

## Mohnhaupt

- *Repubblica Federale Europea. Unificazione giuridica dell'Europa*. Introduzione di Lorella Cedroni, Soveria Mannelli, Rubbetino, 2004;
- Demandt (Alexander), *Staatsformen der Antike*, in Alexander Gallus/Eckhard Jesse (Ed.), *Staatsformen. Modelle politischer Ordnung von der Antike bis zur Gegenwart. Ein Handbuch*, Köln-Weimar-Wien, Böhlau, 2004, pp.57-90;
- Denzer (Horst), *Bodins Staatsformenlehre*, in Id. (Ed.), *Jean Bodin*, München, Beck, 1973;
- Dierse (Ulrich), *Verfassungsformen*, in *Der Neue Pauly. Enzyklopädie der Antike XV/3*, Stuttgart/Weimar, Metzler, 2003;
- Dreitzel (Horst), *Protestantischer Aristotelismus und absoluter Staat. Die „Politica“ des Henning Arnisäus (ca. 1576-1636)*, Wiesbaden, Steiner, 1970;
- Eberhard (Johann August), *Ueber Staatsverfassungen und ihre Verbesserungen. Ein Handbuch für Deutsche Bürger und Bürgerinnen*, Berlin, Voss, 1793;
- Flüeler (Christoph), *Rezeption und Interpretation der Aristotelischen Politica im späten Mittelalter*, Teil II, Amsterdam/Philadelphia, B.R. Grüner, 1992;
- Freedman (Joseph S.), *European academic Philosophy in the late sixteenth and early seventeenth Centuries. The life, Significance and Philosophy of Clemens Timpler (1563-1624)*, I, Hildesheim, Olms, 1988;
- Fugmann (Johann Christoph Praeses), *Disputatio politica de mutationibus reipublicae romanae, exhibet Johannes Ágidius Alemann, Wittebergae* 1674;
- Grzizwotz (Herbert), *Das Verfassungsverständnis der römischen Republik. Ein methodischer Versuch*, Frankfurt am Main, Lang, 1985;
- Haller (Carl Ludwig von), *Restauration der Staatswissenschaft* I, Rpr. der 2. Aufl. Winterthur 1820, Aalen, Scientia, 1964;
- Hatschek (Julius), *Allgemeines Staatsrecht auf rechtsvergleichender Grundlage*, Leipzig, Göschen, 1909;
- Heeren (Arnold Hermann Ludwig), *Ueber die Entstehung, die Ausbildung und den praktischen Einfluß, der politischen Theorien in dem neueren Europa*, in Id., *Kleine historische Schriften*, 2. Theil, Göttingen, Röwer, 1805;
- Hegel (Georg Wilhelm Friedrich), *Die Vernunft in der Geschichte (Vorlesungen über die Philosophie der Weltgeschichte I)*, ed. Johannes Hofmeister, Hamburg, Meiner, 1955;
- *Grundlinien der Philosophie des Rechts (Sämtliche Werke XII)*, ed. Johannes Hofmeister, 4. ed., Hamburg, Meiner, 1955;
- *Über die Reichsverfassung*, ed. Hans Maier, München, Beck, 2002;
- Hofmann (Hasso), *Recht und Staat bei Christian Wolff*, in «Juristenzeitung», 59 (2004);
- Jellinek (Georg), *Allgemeine Staatslehre*, 2. Aufl., Berlin, Häring, 1905;
- Kant (Immanuel), *Die Metaphysik der Sitten, Teil I: Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre*, in *Kants Werke*, Band VI, ed. Königlich Preußische Akademie der Wissenschaften, Berlin, Reimer, 1907;
- *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf*, in *Kants Werke*, Band VIII, ed. Königlich Preußische Akademie der Wissenschaften, Berlin und Leipzig, de Gruyter, 1923;
- Keckermann (Bartholomaeus), *Systema disciplinae politicae*, Hanoviae, 1608;
- Kelsen (Hans), *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, Springer, 1925;
- Küchenhoff (Erich), *Möglichkeiten und Grenzen begrifflicher Klarheit in der Staatsformenlehre II*, Berlin, Duncker und Humblot, 1967;
- Lepsius (Oliver), *Braucht das Verfassungsrecht eine Theorie des Staates? Eine deutsche Perspektive: Von der Staatstheorie zur Theorie der Herrschaftsformen*, in *EuGRZ (Europäische Grundrechte Zeitschrift)* 31 (2004);
- Meier (Christian), *Der Wandel der politisch-sozialen Begriffswelt im 5. Jahrhundert vor Christus*, in Reinhart Koselleck (Ed.), *Historische Semantik und Begriffsgeschichte*, Stuttgart, Klett-Cotta, 1978;
- *Res publica amissa. Eine Studie zur Verfassung und Geschichte der späten römischen Republik*, 2. Aufl., Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1980;
- Mohnhaupt (Heinz), Grimm (Dieter), *Verfassung. Zur Geschichte des Begriffs von der Antike bis zur Gegenwart. Zwei Studien*, 2. Aufl., Berlin, Duncker und Humblot, 2002;
- Mohnhaupt (Heinz), *Verfassung*, in *Der Neue Pauly. Enzyklopädie der Antike*, Band 15/3, Ed. Manfred Landfester, Stuttgart-Weimar, Metzler, 2003;
- Mohnhaupt (Heinz), *Von den „leges fundamentales“ zur modernen Verfassung in Europa. Zum begriffsgeschichtlichen Befund (16.-18. Jahrhundert)*, in «Ius Commune», 25, 1988;
- Montesquieu (Charles Secondat, baron de), *De l'Esprit des Lois*, 1748;
- Nippel (Wilfried), *Mischverfassungstheorie und Verfassungsrealität in Antike und früher Neuzeit*, Stuttgart, Klett-Cotta, 1980;
- Polybios, *The histories*, Cambridge/Mass., Harvard Univ. Press, 1979;
- Preuß (Ulrich Klaus), *Der Begriff der Verfassung und ihre Beziehung zu Politik*, in Id., *Zum Begriff der Verfassung*, Frankfurt am Main, Fischer, 1994;
- Pufendorf, (Samuel) [S. de Monzambano], *De statu imperii Germanici* (1667), cap. VI, § 9, in editio Utopiae 1668,
- *Dissertatio de republica irregulari*, submitit Hermann Sibrand Rostochiensis, Londini Scanorum;
- Redslob (Robert), in *Konstanzer Juristentag* (2. bis 5. Juni 1947), Tübingen, Mohr/Siebeck, 1947;
- Rehm (Hermann), *Allgemeine Staatslehre*, Freiburg i. B., Mohr, 1899;
- Riedel (M.), *Aristoteles-Tradition am Ausgang des 18. Jahrhunderts*, in *Alteuropa und die moderne Gesellschaft*, Festschrift für Otto Brunner, Göttingen, Vandenhoeck und Ruprecht, 1963;

- Rousseau (Jean-Jacques), *Du contrat social* (1762), in *Oeuvres Complètes*, III, ed. Bernard Gagnebin et Marcel Raymond, Paris, Gallimard, 1964;
- Ryffel (Hans), *Metabolā Politeion. Der Wandel der Staatsverfassungen. Untersuchungen zu einem Problem der griechischen Staatstheorie*, phil. Diss., Bern 1949;
- Schäfers (J.), *Ordnungspolitische Aspekte im Wandel der sozialen Frage*, in Norbert Achterberg (Ed.), *Recht und Staat im sozialen Wandel*. Festschrift für H.U. Scupin, Berlin, Duncker und Humblot, 1983;
- Schlosser (Johann Georg), *Aristoteles Politik und Fragment der Oeconomik. Aus dem Griechischen übersetzt und mit Anmerkungen und einer Analyse des Textes versehen*, 1.-3. Abtheilung, Lübeck und Leipzig 1798;
- Schmidt (Richard), *Die Vorgeschichte der geschriebenen Verfassungen*, in *Zwei öffentlich-rechtliche Abhandlungen als Festgabe für Otto Mayer*, Leipzig, Meiner, 1916;
- Schmitt (Carl), *Verfassungslehre*, München, Duncker und Humblot, 1928;
- Sim(m)ler (Josias), *De Republica Helvetiorum*, libri duo, Tiguri, Orell, 1734;
- Smend (Rudolf), *Politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform*, in Festgabe der Berliner Juristischen Fakultät für Wilhelm Kahl, Tübingen 1923, Rpr. Aalen, Scientia, 1981;
- *Verfassung und Verfassungsrecht*, München, Duncker und Humblot, 1928;
- Sternberger (Dolf), *Drei Wurzeln der Politik*, Frankfurt am Main, Insel, 1978;
- Stolleis (Michael), *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, I: 1600-1800*, München, Beck, 1988;
- Straten (Josias thor), *Systematische Abhandlung von den Regierungsformen überhaupt*, Flensburg/Altona, Korte, 1760;
- Suerbaum (Werner), *Vom antiken zum frühmittelalterlichen Staatsbegriff*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2002;
- Thomas von Aquin, *In libros politicorum Aristotelis expositio*, ed. P. Fr. Raymundi M. Spiazzi, Taurini, Marietti, 1951;
- *Summa Theologica: Das Gesetz* (Deutsche Thomas-Ausgabe, Tom. 13), ed. Philosophisch-Theologische Hochschule Walberg bei Köln, Heidelberg/Craz/Wien/Köln, Gemeinschaftsverlag Kerle/Styria, 1977;
- *Summae theologiae prima secundae*, in *Opera Omnia*, II, ed. Robertus Busa, Stuttgart-Bad Cannstatt, Frommann-Holzboog, 1980;
- Unruh (Peter), *Der Verfassungsbegriff des Grundgesetzes*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2002;
- Weissenborn (Joachim Friedrich), *Ueber Staatsverfassung und Gesetzgebung*, Berlin 1782;
- Welcker (Carl Theodor), *Staatsverfassung*, in Rotteck-Welcker, *Staats-Lexikon*, 15. Band, Altona, 1843;
- Wember (Viktor), *Verfassungsmischung und Verfassungsmitte. Moderne Formen gemischter Verfassung in der politischen Theorie des beginnenden Zeitalters der Gleichheit*, Berlin, Duncker und Humblot, 1977;
- Willoweit (Dietmar), *Deutsche Verfassungsgeschichte*, 3. Aufl., München, Beck, 1990;
- Wolff (Christian), *Vernünfftige Gedancken von dem Gesellschaftlichen Leben der Menschen und insonderheit dem gemeinen Wesen zu Beförderung der Glückseligkeit*, Frankfurt und Leipzig, 1736;
- Ziegler (Christoph), *Wahl-Capitulationen*, Franckfurt am Mayn 1711.
- <sup>1</sup> Cfr. die Textbeispiele bei: Christoph Flüeler, *Rezeption und Interpretation der Aristotelischen Politica im späten Mittelalter*, Teil II, Amsterdam/Philadelphia, B.R. Grüner, 1992, pp. 109, 111, 145, 147, 152, 162.
- <sup>2</sup> Cfr. dazu auch Weissenborn, *Ueber Staatsverfassung*, p. 25.
- <sup>3</sup> Cfr. auch Hasso Hofmann, *Recht und Staat bei Christian Wolff*, in «Juristenzeitung», 59 (2004), pp. 638 ss.
- <sup>4</sup> Ähnlich auch Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social* (1762), livre III, chap. IV-VIII, in *Oeuvres Complètes*, III, ed. Bernard Gagnebin et Marcel Raymond, Paris, Gallimard, 1964, pp. 404-419.
- <sup>5</sup> Cfr. Bartolus, *Tractatus de regimine*, II nr. 144-149, p. 155, nr. 162-167, 295-400, pp. 156, 162-166.
- <sup>6</sup> Cfr. auch Samuel Pufendorf (Praeses), *Dissertatio de republica irregulari*, submittit Hermann Sibrand Rostochiensis, Londini Scanorum (s.l., s.a.).
- <sup>7</sup> Cfr. auch Hegel, *Vernunft in der Geschichte*, p. 140.
- <sup>8</sup> Cfr. M. Riedel, *Aristoteles-Tradition am Ausgang des 18. Jahrhunderts*, in: *Alteuropa und die moderne Gesellschaft*, Festschrift für Otto Brunner, Göttingen, Vandenhoeck und Ruprecht, 1963, pp. 300 ss.
- <sup>9</sup> Cfr. auch Ulrich Dierse, *Verfassungsformen*, in *Der Neue Pauly*. Enzyklopädie der Antike XV/3, Stuttgart/Weimar, Metzler, 2003, col. 986 ss.
- <sup>10</sup> Cfr. den gleichlautenden Vortragstitel von Robert Redtslob, in «Konstanzer Juristentag» (2. bis 5. Juni 1947), Tübingen, Mohr/Siebeck, 1947, pp. 30-39.
- <sup>11</sup> Cfr. Oliver Lepsius, *Braucht das Verfassungsrecht eine Theorie des Staates? Eine deutsche Perspektive: Von der Staatstheorie zur Theorie der Herrschaftsformen*, in: *EuGRZ (Europäische Grundrechte Zeitschrift)*, 31 (2004), pp. 370-381.





# Quelle propriété pour le droit naturel?

## La logique du contrat social à l'épreuve de la nationalisation des biens du Clergé et du séquestre des biens des émigrés

GRÉGOIRE BIGOT

Il n'y a pas de divinité en toi.  
[Phrase attribuée à Mirabeau s'adressant à Barnave]

Les biens nationaux<sup>1</sup> participent de la logique d'une sanction nécessaire à l'édification de l'ordre nouveau. Avec la nationalisation des biens du Clergé sous la Constituante, la nation démantèle un corps politique jugé nuisible. A l'issue de l'opération, ne doivent subsister que des «magistrats du culte», citoyens ayant, sous contrôle de l'État, l'administration de la religion. Avec le séquestre des biens des émigrés sous la Législative, un cap est franchi: les propriétés sont saisies parce que les révolutionnaires retranchent de la nation ceux qui ne sont plus tenus pour des citoyens.

Dans le premier cas: sanction-assimilation au nom du contrat social. Dans le second: sanction-exclusion *a priori* contre la logique du contrat social. Dans les deux cas, le transfert des propriétés répond à un impératif d'ordre politique, lié à l'idée d'une régénération du corps social dont le lec-

teur pourra mesurer la portée à la lumière des débats parlementaires.

### *1. Sanction-assimilation: la nationalisation des biens du Clergé*

Dès le 8 août 1789, à l'occasion d'un débat relatif aux moyens de réduire la dette de l'État, le marquis de Lacoste interpelle ses collègues non sans évoquer les événements du 4 août pour donner de la force et un caractère d'urgence à son propos:

Il faut, Messieurs, satisfaire et le peuple et les créanciers de l'État. [...] les biens ecclésiastiques appartiennent à la nation: le moment est venu pour elle de les revendiquer.  
[AP, 1<sup>ère</sup> série, t. VIII, p. 369]

Alors que la séance roulait sur la question de savoir s'il fallait ou non voter l'emprunt, la nationalisation peut paraître à première vue une solution de substitution: la fortune immobilière du Clergé donnera

du crédit à l'État. Ce serait oublier que les Constituants ont la tête politique. En effet, c'est « parce que le moment est venu où cette nation rentre dans la plénitude de ses droits » (*ibidem*) que Lacoste réclame le transfert des biens. Derrière cette translation de fortune, est déjà en jeu l'annihilation de l'ancien pouvoir de l'église, le député rêvant de la muer en service public sous domination d'État. La propriété des biens mise en rapport avec leur affectation plaide en faveur de la nationalisation :

Le Clergé a été doté primitivement des biens destinés au service du culte divin. Le culte divin a pour ministres essentiels les évêques et les curés. L'ordre public veut que les uns et les autres soient payés par l'État.  
[*Ibidem*]

Le chevalier de Lameth appuie immédiatement Lacoste et argumente que la propriété n'est pas un concept uniforme. Tandis que les citoyens ont un droit de propriété antérieur à l'établissement de la société, les corps « politiques », à l'instar de l'église ne sont propriétaires que de façon fictive, parce que la nation a consenti à leur existence :

Chaque citoyen a des droits sacrés qui existent indépendamment de la société; mais les *corps politiques* n'existent que pour la société, et n'existent que par elle.  
[*Ibidem*, p. 370]

Si la société nouvelle – celle issue du contrat social – doit la protection aux propriétés citoyennes, elle peut décréter l'appropriation des propriétés collectives parce que, simplement, il lui est loisible de décréter la suppression d'un corps politique qui contrarie l'équation du contractualisme social :

Personne ne refusera sans doute à la nation le droit de supprimer les corps politiques; à plus forte raison de les modifier; à plus forte raison peut-elle appliquer ces biens à l'utilité générale; à plus forte raison peut-elle disposer d'une partie de ces biens.

[*Ibidem*]

Et Lameth agit déjà la menace à l'endroit de certains députés du Clergé, ordre dont les privilèges insultent la nuit du 4 août :

Dans ce moment où le régime féodal a été anéanti, il serait offensant de croire qu'une partie du haut Clergé pût apporter des obstacles à une délibération aussi instante.

[*Ibidem*]

En quelques minutes les arguments des détracteurs de l'église d'Ancien régime viennent d'être fourbis. Trop tôt sans doute car les *Archives parlementaires* mentionnent que « les murmures violents du Clergé couvrent les dernières paroles » de Lameth. Mais les membres du Clergé n'ont pas le temps de répondre puisque Mirabeau coupe court en faisant voter l'emprunt.

C'est pourtant ce même Mirabeau qui va relancer le débat puisque, simplifiant un rapport présenté par Talleyrand au nom du Comité Ecclésiastique le 10 octobre 1789 (*AP*, t. IX, pp. 398-404), il propose à la séance du 13 octobre une motion déclarant

que tous les biens du Clergé sont la propriété de la nation, sauf à pourvoir d'une manière convenable à la décence du culte et à la subsistance des ministres des autels.

[*Ibidem*, p. 415]

La discussion autour de cette amendement dure jusqu'au 2 novembre, date à laquelle la Constituante vote la nationalisation par 568 voix contre 346. Au total six séances qui occupent une centaine de pages

sur la retranscription pourtant incomplète et *a posteriori* que nous en ont laissé les *Archives Parlementaires*<sup>2</sup>.

Dans le camp des orateurs favorables à la motion Mirabeau, le juriste Thouret domine les débats. Son discours du 24 octobre 1789 commence par un rappel de la nation souveraine, ce qui est une façon pudique de souligner que la nationalisation s'inscrit dans le sillage du coup de force constitutionnel du 17 juin:

En ce moment de régénération, les personnes, les choses, tout est soumis dans l'État à la nation exerçant le plus grand de ses pouvoirs.  
[*Ibidem*, p. 485]

Nation qu'il se garde bien de définir et que l'on peut qualifier, suivant la terminologie schmittienne, de concept théologique sécularisé (C. Schmitt, *Théologie politique*, pp. 46 ss.). L'invention, dès l'été 1789, du «crime de lèse-nation», confirme d'ailleurs cette sécularisation. Il y a «lèse-nation» là où il y avait lèse-majesté: la différence étant que la nation n'est sacrée qu'au plan idéologique alors que le roi l'était au plan concret (P. Gueniffey, *La politique de la terreur. Essai sur la violence révolutionnaire. 1789-1794*, pp. 93-98). La nation détient donc la souveraineté là où le roi l'exerçait jusqu'au déclenchement de la Révolution; et c'est sous l'invocation incontestée de cette souveraineté nationale qu'est placée la question de la propriété des biens du Clergé, d'où le fait que les arguments juridiques développés puisent, au fond, dans la théorie politique. Selon Thouret – qui en cela approfondi les paroles de Lacoste –,

il faut distinguer entre les personnes ou individus réels, et les corps qui [...] forment des personnes morales fictives.  
[*Ibidem*, p. 485]

En effet, les individus tiennent leur propriété de l'état de nature: la loi doit donc les reconnaître. Au contraire les corps n'existent que dans la société, ils n'ont pas de droits naturels. Etant des fictions juridiques voulus par la société – comprendre: celle d'Ancien régime – et reconnus uniquement par la loi civile, ils peuvent être défaits sans qu'il soit porté atteinte au principe de la propriété «inviolable et sacrée» qui ne concerne que l'homme isolé à l'état de nature (A.-M. Patault, *Introduction historique au droit des biens*, pp. 188-194; Id., *La Déclaration des droits de l'homme*, pp. 151-159; Id., *La personne morale*, pp. 79-89):

Les individus existant indépendamment de la loi, et antérieurement à elle, ont des droits résultant de leur nature et de leurs facultés propres; droits que la loi n'a pas créés, mais qu'elle a seulement reconnus, qu'elle protège, et qu'elle ne peut pas plus détruire que les individus eux-mêmes. [...] Les corps, au contraire, n'existent que par la loi; par cette raison elle a sur tout ce qui les concerne, et jusque sur leur existence même, une autorité illimitée. Les corps n'ont aucuns droits réels par leur nature, puisqu'ils n'ont pas même de nature propre. Ils ne sont qu'une fiction, une conception abstraite de la loi.  
[*Ibidem*]

Thouret répètera ses arguments à la séance du 30 octobre:

J'ai distingué les corps et les individus [...]. Ces corps n'existent pas par eux, mais par la loi, et la loi doit mesurer l'étendue dans laquelle elle leur donnera la communication des droits des individus. Tous les corps ne sont que des instruments fabriqués par la loi pour faire le plus grand bien possible. Que fait l'ouvrier, lorsque son instrument ne lui convient plus? Il le brise ou le modifie.  
[*Ibidem*, p. 611]

Au plan théorique, la suppression du Clergé en tant que corps est d'autant plus

nécessaire que les députés sont en train de remodeler le corps social; c'est ce sur quoi insiste Thouret en invoquant le pouvoir constituant de l'Assemblée. Selon lui,

la loi a pu communiquer aux corps la jouissance de tous leurs effets civils; mais elle peut, et le *pouvoir constituant* surtout a le droit d'examiner s'il est bon qu'ils conservent cette jouissance. [*Ibidem*, p. 485]

La réponse est sans ambiguïté: puisque l'Assemblée Constituante a mis fin à la représentation politique d'Ancien régime fondée sur la tripartition sociale, elle peut – et dans l'esprit de l'orateur elle le doit – absorber l'ancien Clergé. En effet,

sans anéantir les ecclésiastiques, la loi pourrait détruire le corps du Clergé, en ce sens qu'elle pourrait cesser de reconnaître les ecclésiastiques comme formant un corps. Le Clergé a déjà cessé d'être un corps politique: il dépend encore de la loi qu'il cesse d'être un corps civil. [*Ibidem*, p. 486]

Sur un plan plus concret, Thouret conditionne le maintien du Clergé à la condition de l'utilité publique. Or que constate-t-on? Que règne au sein des ordres religieux «l'excès du désordre», qui «est de voir de gros revenus attachés à des titres vains, qui ne produisent aucun service» (*ibidem*). Le «soulagement des pauvres», qui est la mission d'utilité publique traditionnellement impartie au Clergé, peut donc être transférée à l'État, qui répartira équitablement la fortune confisquée à l'église:

Al'égard des individus ecclésiastiques actuellement titulaires des bénéfices, ils n'ont droit qu'à la jouissance, non à la propriété qui ne réside pas sur leurs têtes [...]. Le reste est destiné à des emplois d'utilité publique, tels que l'entretien

des églises et le soulagement des pauvres, dont la nation peut se charger directement. [*Ibidem*]

Et Thouret d'ajouter sans grand altruisme que la redistribution des biens du Clergé est nécessaire

afin de diminuer le nombre des individus qui, ne possédant rien, tiennent moins par cette raison à la chose publique, et sont dangereux dans les temps de calamité ou de fermentation. [*Ibidem*, p. 485]

Cette extinction de la mendicité est bien entendue influencée par les idées physiocratiques de redistribution des terres:

La France ayant une immense population est intéressée à étendre, autant qu'il est possible, la distribution des propriétés particulières [...]. La France étant principalement agricole, doit tourner toutes ses vues vers l'accroissement des produits du sol, la plus grande source de ses richesses. [*Ibidem*]

Le 2 novembre, Le Chapelier ira plus loin dans le cynisme involontaire:

On nous parle des pauvres; mais ne dirait-on pas qu'ils sont une caste dans l'État, comme le Clergé? Doit-on laisser le soin de leur subsistance aux ecclésiastiques? Que peut un bénéficiaire? Une stérile et dangereuse oisiveté. La nation, au contraire, établira dans ces maisons de prière et de repos des ateliers utiles à l'État, où l'infortuné trouvera la subsistance avec le travail [...] Il n'y aura plus de pauvres que ceux qui voudront l'être. [*Ibidem*, p. 63g]

Les autres orateurs favorables à la motion Mirabeau n'ont pas grand chose à ajouter à la démonstration de Thouret. Sur le plan théorique, ils répètent la distinction entre personne morale / personne physique qui aboutit à la distinction entre propriété virtuelle des corps et propriété réelle des

## Bigot

individus. Ainsi Treillard, dans la séance du 23 octobre, pour qui

un être moral ne peut être propriétaire, il n'existe et ne peut exister qu'autant et de la manière qui plaît à la nation; elle a toujours, qu'il soit permis de le dire, un droit de vie et de mort sur ces corps intellectuels et sur tout ce qui en dépend.

[*Ibidem*, p. 492]

Garat jeune lui emboîte le pas dans la séance du 24 octobre; il place la confiscation des biens sous l'invocation de la souveraineté dont est dépositaire l'Assemblée:

Le souverain peut diviser ou réunir les biens du Clergé, et en changer la destination.

[*Ibidem*, p. 518]

Mirabeau lui même, dans les deux discours qu'il prononce pour défendre sa motion, se contente de paraphraser Thouret. Lors de la séance du 30 octobre, il reprend la logique d'un contractualisme social qui sert à fonder la différence entre droit naturel des citoyens et droit civil des corps. Le Clergé n'ayant pas participé au pacte social qui n'est qu'un agglomérat sommaire d'individus, il doit se soumettre à la volonté générale:

Les citoyens ont des droits, et des droits sacrés, pour le corps même de la société: ils existent indépendamment d'elle, ils en sont les éléments nécessaires, et ils n'y entrent que pour se mettre avec tous leurs droits sous la protection de ces mêmes lois auxquelles ils sacrifient leur liberté. Mais les corps particuliers n'existent point ni par eux-mêmes ni pour eux: ils ont été formés par la société, et ils doivent cesser d'être au moment où ils cessent d'être utiles.

[*Ibidem*, p. 607]

Dans la séance du 2 novembre, il insiste, à l'instar de Thouret, sur le pouvoir constituant de l'Assemblée; pouvoir cons-



L'abbé sangsuré, Gravure anonyme, Paris, musée Carnavalet.

tituant philosophiquement entendu puisqu'il donnerait à l'Assemblée le droit de replacer les individus dans la situation dans laquelle ils se trouvaient à l'état de nature en sacrifiant les propriétés virtuelles au profit des propriétés individuelles. S'opposer à cette vue reviendrait à nier le pouvoir constituant et donc à s'opposer au processus révolutionnaire qui a pour objet de recréer, pour un moment, l'état de nature:

l'Assemblée actuelle n'est pas seulement législative, mais constituante, elle a, par cela seul, tous les droits que pouvaient exercer les premiers individus qui formèrent la nation française. Or, supposons pour un moment qu'il fût question d'établir parmi nous le premier principe de l'ordre social: qui pourrait nous contester le droit de créer des corps ou de les empêcher de naître [...] ? Nous avons donc aujourd'hui le même droit, à moins de supposer que notre pouvoir constituant soit limité.

[*Ibidem*, p. 620]

Comme les arguments théoriques développés par Thouret et ses amis le laissent clairement entendre, la nationalisation des biens d'église est liée dans les esprits à la destruction du Clergé comme corps politique: l'église doit être absorbée par l'État révolutionnaire et souverain. D'où tout un discours relatif à la «fonctionnarisation» des membres du Clergé qui préfigure la Constitution civile votée le 12 juillet 1790. «Le Clergé – prévient Barnave le 13 octobre – n'est et ne peut être qu'une profession; il existe pour le service et l'utilité de la nation». Et c'est bien pour cette raison que «la nation pourrait le détruire» (*ibidem*, p. 423). Comme le souligne Lebrun (il combat pourtant la motion Mirabeau) le 30 octobre, les membres du Clergé doivent être les simples magistrats du culte; le corps politique ayant cessé d'être avec la mise à mort de la représentation par ordre, l'église ne se compose plus que d'individus soumis à l'État:

Entre le magistrat d'une église et le magistrat d'une autre église, point de lien politique, point d'autre relation civile que celle de citoyen.

[*Ibidem*, p. 602]

C'est à Mirabeau qu'il revient d'avoir développé le plus clairement l'idée de la future Constitution civile du Clergé:

Je remarquerais que tous les membres du Clergé sont des officiers de l'État; que le service des autels est une fonction publique, et que la religion appartenant à tous, il faut par cela seul que ses ministres soient à la solde de la nation, comme le magistrat qui juge au nom de la loi, comme le soldat qui défend, au nom de tous, les propriétés communes.

[*Ibidem*, p. 609]

Si la nationalisation des biens recouvre la nationalisation du Clergé lui-même, c'est

bien parce qu'il faut régénérer le service du culte corrompu par l'ancien ordre ecclésiastique. C'est alors le discours de l'accusation en vue de l'inculpation qui domine comme en témoigne la sortie du physiocrate Dupont de Nemours le 24 octobre:

Le Clergé a été une grande corporation [...]. Cette corporation [...] n'a pas fait un bon usage de son autorité. Ce n'est pas la faute des individus, mais c'est l'esprit de corps que l'on opposait à l'esprit public [...]. Cet esprit de corps est injuste.

[*Ibidem*, p. 517]

Le même jour, Garat jeune s'embarrasse moins de scrupules en se plaignant de ce

que le nombre des ministres soit trop grand, que les ministres paraissent trop riches, que la religion [...] paraisse favoriser le dérèglement et détruire les mœurs. [Dès lors] la nation n'aurait-elle pas le droit d'abolir la religion, le culte et les ministres, et d'en appliquer les fonds à une religion plus morale, à la prédication de la morale elle-même?

[*Ibidem*, p. 548]

Le 31 octobre, Pétion de Villeneuve prend le relais pour dénoncer une fortune ecclésiastique immorale parce qu'elle serait arrachée à la superstition des ignorants:

On a donné une origine bien pure aux propriétés ecclésiastiques; mais comment ne pas se rappeler à quel point on a abusé de l'ignorance des peuples; quelle ressource on a trouvée dans la superstition? Comment ne se point souvenir de ces dons immenses faits avec des clauses odieuses, de ces testaments qui n'étaient valables que s'ils renfermaient des legs pieux, etc.? Ainsi les fondations blessent en même temps la charité et la religion.

[*Ibidem*, p. 625]

L'orateur a le temps d'ajouter que «ce sont les immenses richesses des ecclésiastiques

tiques qui ont perdu leurs mœurs»; puis il est coupé par les députés criant «à l'ordre» (*ibidem*). C'est même par l'invocation des Écritures que La Poule, le 2 novembre, incite crânement à dépouiller l'église pour la ramener à la vertu:

L'Évangile prescrit aux successeurs des apôtres le détachement des biens temporels [...]. Le Clergé ne serait donc propriétaire que contre son institution; la loi devrait faire cesser cet abus. [...] rappelons-nous le chef de l'Église donnant l'exemple de la pauvreté et de l'humilité. [...] le Clergé, par son institution, ne pouvait recevoir, puisqu'il était par état, en suivant l'exemple des chefs suprêmes de la religion, renoncer à l'éclat des richesses et s'enorgueillir, non de ses biens, mais de sa pauvreté.  
[*Ibidem*, p. 630]

Après avoir laissé leurs collègues désigner le Clergé comme ennemi, Le Chapelier et Mirabeau agitent, *in fine*, le 2 novembre 1789, la menace afin d'emporter l'adhésion de l'Assemblée. Ne pas vouloir la destruction du Clergé, c'est s'orienter vers la contre-Révolution. Pour Mirabeau,

les grands corps politiques sont dangereux dans un État; [par conséquent] la nation a de droit de décider que le Clergé ne doit plus exister comme agrégation politique; elle a ce droit, à moins qu'on ne prétende qu'une nation est liée par la volonté de quelques-uns de ses membres.  
[*Ibidem*, pp. 640-641]

Thématique ami / ennemi – ne préfigure-t-elle pas dans une certaine mesure le discours terroriste? – que confirme Le Chapelier:

Vous avez voulu détruire les ordres, parce que leur destruction était nécessaire au salut de l'État: si le Clergé conserve ses biens, l'ordre du Clergé n'est pas encore détruit. Vous lui laissez nécessairement la faculté de s'assembler, vous consacrez son indépendance. Vous préparez la

désorganisation du corps politique que vous êtes chargé d'organiser.  
[*Ibidem*, p. 639]

Dans le camp des opposants à la motion Mirabeau, les députés défendent la thèse de la réalité du corps ecclésiastique et, partant, la réalité juridique des personnes morales. Dans une déclaration imprimée et distribuée aux députés, le comte de Clermont-Tonnerre réfute l'idée selon laquelle les corporations seraient des fictions légales. En distinguant le civil du politique là où Mirabeau et ses pairs entretiennent à dessein la confusion, il avance au contraire qu'elles entrent dans le cadre du contractualisme social et participent de la libre association que l'on ne saurait remettre en cause à moins de contrarier un principe phare de la Déclaration du 26 août:

on ne peut, sans blesser les droits de l'homme, empêcher des citoyens de se réunir par une convention libre, de mettre leur propriété en commun et de s'assujettir à des conventions quelconques. C'est par suite de ces principes que l'Assemblée nationale a pu détruire l'existence politique du Clergé, qui était un ordre dans l'État, mais on ne peut pas détruire son existence conventionnelle de corporation religieuse et volontaire.  
[*Ibidem*, p. 496]

Pour Clermont-Tonnerre l'être moral ne fait pas disparaître les associés, qui disposent toujours de leurs droits naturels dont celui de la propriété mise en commun:

Une corporation n'est autre chose que plusieurs individus qui se réunissent, se confondent et se donnent une existence commune. Dans cet état de chose, aucun d'eux ne sacrifie ses droits naturels; ce que chacun d'eux pouvait séparément, ils le peuvent sans doute en commun, et le corps social n'a pas le droit de s'y opposer.  
[*Ibidem*]

Plûtôt que de reprendre à son compte comme Clermont-Tonnerre le principe du droit naturel, l'abbé Maury veut s'y opposer avec force. Répondant à Mirabeau dans la séance houleuse du 30 octobre, il dénonce

toutes ces idées chimériques et gigantesques de la métaphysique.  
[*Ibidem*, p. 610]

Maury dresse contre la théorie du contrat social ce qu'il croit être le réalisme historique:

La loi nous autorise depuis quatorze cent ans à posséder et à acquérir des biens que la nation voudrait aujourd'hui envahir comme par déshérence. Où sont ses titres?  
[*Ibidem*]

La distinction que fait Thouret au sujet des propriétés civiles et naturelles n'est dès lors pas tenable aux yeux de l'abbé qui, du même coup, retourne comme malgré lui à la logique contractuelle:

Une propriété antérieure à la loi est une chimère: il n'en existe que par la loi. [...] Dites-moi quelles sont les propriétés antérieures aux conventions sociales? Est-ce le droit du premier occupant? Eh bien! Le Clergé vous oppose ce droit.  
[*Ibidem*]

Pratiquement tous les membres du Clergé qui prennent la parole pendant les débats défendent cette thèse du réalisme historique: les possessions de l'église sont assises sur des contrats et des donations confirmés par les rois. Etant donné l'omniprésence de la thématique du contrat social les membres du Clergé tentent de façon pathétique de revenir aux sources de l'histoire pour faire remonter les titres aux origines de la société. Ainsi, selon Boisge-  
lin, l'origine des propriétés d'église

remonte [...] avant même l'établissement des monarchies.  
[*Ibidem*, p. 615]

Pour Maury,

nous possédions la plupart de nos biens avant Clovis [...]. Depuis ce temps nos propriétés ont été, comme les vôtres, sous la sauvegarde de la loi.  
[*Ibidem*, p. 610]

Et Pellerin, dans la séance du 24 octobre, incite ses collègues à jeter

un coup d'œil sur les circonstances des acquisitions depuis Constantin jusqu'à Clovis, depuis Clovis jusqu'à Louis XVI, vous y verrez que toutes les donations ont été confirmées par les rois.  
[*Ibidem*, p. 518]

Ces députés n'admettent pas qu'il puisse y avoir rupture entre la nation d'Ancien régime et la nation révolutionnaire à moins que les partisans de la motion Mirabeau, prétextant la nationalisation, ne veuillent en réalité détruire l'église même. C'est la crainte qu'expriment la plupart des orateurs, qui ont compris le piège politique que leur tend le débat relatif à la nationalisation. Dès le 13 octobre Camus abonde en ce sens:

De quoi les établissements ecclésiastiques sont-ils coupables pour les priver de leur propriété? Où est le titre d'accusation formé contre eux? Où sont les actes de l'instruction? Où est le jugement qui les dévoue à la mort?  
[*Ibidem*, p. 418]

Le même jour, l'abbé d'Eymar n'hésite pas à retourner l'accusation contre les détracteurs de l'église en reprenant les termes du contrat social suivant la logique de la protection des droits et de la résistance à l'oppression. En effet

## Bigot

la forme de gouvernement qui remplit le mieux son objet, est celle où la sûreté des personnes et des propriétés est conservée plus entière. [Dès lors] les représentés ont droit d'exiger de leurs représentants que la force publique quelconque, dont ceux-ci sont dépositaires, ne soumette aucun membre à des volontés arbitraires, et ne les rende pas victime de la loi du plus fort: c'est précisément pour se mettre à l'abri des hostilités de cette loi, et pour se garantir contre toute invasion arbitraire que la société s'est formée.

[*Ibidem*, p. 420]

Au nom du droit naturel il est donc interdit de porter atteinte au droit des associés dont les membres du Clergé font partie à part entière:

ils se sont réunis non pour se dépouiller de leurs propriétés, mais pour les assurer [...]. Cette économie si juste fondée sur les principes du droit naturel, antérieur et supérieur aux conventions du pacte social, qui ne peut y déroger: ce principe subsiste dans toutes les Constitutions.

[*Ibidem*]

La nationalisation serait donc «un abus de pouvoir contre les règles primitives du pacte social» (*ibidem*). Même logique développée par le comte de La Galissonnière le 2 novembre qui, en outre, retourne l'argument de Thouret en soulignant que le concept de nation est lui aussi une fiction et, qu'à ce titre, elle ne peut pas plus que le Clergé être propriétaire:

Une nation est souveraine et n'est pas propriétaire: les individus qui composent cette nation sont les seuls propriétaires. Une nation est un *corps fictif, un être moral. Un être moral n'a pas et ne peut pas avoir de propriété. Une nation est la réunion d'hommes gouvernés par la loi: la loi est l'expression de leur volonté. La nation constituée souveraine fait exécuter la loi; et jamais des hommes réunis pour se donner des lois n'ont dit ni voulu dire que cette assemblée, appelée depuis nation, eût le droit de disposer des propriétés*

particulières: la nation est donc constituée pour les conserver, et non pour en disposer.

[*Ibidem*, p. 632]

A la suite d'Aymar, l'abbé Maury insiste sur le caractère indivisible du droit de propriété, condition première de la stabilité du contrat social:

Nos propriétés garantissent les vôtres. Nous sommes attaqués aujourd'hui; mais ne vous y trompez pas, si nous sommes dépouillés, vous le serez à votre tour: on vous opposera votre propre immoralité.

[*Ibidem*, p. 428]

Appel du pied à la Noblesse dont l'abbé prévoit qu'elle sera la prochaine cible d'une Révolution dont il devine qu'elle devient conquérante à l'égard des anciens ordres privilégiés:

Si de nouveaux principes pouvaient prévaloir, la position de la Noblesse serait la même que celle du Clergé. Plus les fiefs seraient anciens dans les familles, plus la confiscation en serait assurée. Cette inquisition si effrayante ne respecterait ni prescription, ni titres d'échange, ni origine domaniale; elle spolierait la Noblesse après avoir anéanti le Clergé, et bouleverserait le Royaume pour le régénérer.

[*Ibidem*, p. 429]

Comme l'illustrent ces propos, la défense des biens ecclésiastiques dépasse largement le cadre d'un débat relatif à la propriété. Outre la contestation du nouvel ordre politique qu'essayent d'imposer les promoteurs d'une nationalisation, il s'agit pour les orateurs de signaler que l'immoralité dont on accuse l'église est en fait dans le camp de ceux qui veulent régénérer le Clergé en le salariant: le service public du culte prépare la voie à un dangereux athéisme. C'est ce qu'annonce Aymar dès le 13 octobre:

Le culte public serait compromis, ou plutôt anéanti, s'il dépendait d'un salaire avilissant et incertain. Bientôt l'irréligion et l'avidité mettraient ces fonctions saintes au rabais, et solliciteraient le culte le moins dispendieux, pour parvenir plus sûrement à la proscription de tous les cultes.

[*Ibidem*, p. 430]

Le 30 octobre, Lebrun précise à ce sujet que le retour à l'état de nature n'est pas forcément à l'avantage de la Révolution:

Sans culte public, sans morale publique, vous seriez bientôt les sauvages des forêts.

[*Ibidem*, p. 603]

La conclusion politique revenant à l'abbé Maury, dont les prises de position vaudront d'être proscrit sous la Législative:

Nous sommes un pouvoir constituant, régénérateur, et non destructeur [...]; si l'existence est la vie morale des corps, la leur ôter c'est bien être homicide. [...] La suppression des biens ecclésiastiques ne peut être prononcée que par le despotisme en délire.

[*Ibidem*, p. 610]

## 2. Sanction-exclusion: le séquestre des biens des émigrés

L'intuition de Maury au sujet de la Noblesse va s'avérer d'une rigoureuse exactitude. Dès le 9 juillet 1791, la constituante adopte une loi qui ordonne aux émigrés de rentrer avant un mois, sous peine de subir une triple imposition et d'être déclarés traîtres à la nation. Mesure suspendue par l'amnistie du 14 septembre suivant consécutive à l'entrée en vigueur de la constitution.

Dans un climat parlementaire détestable et peu propice à la modération — les députés sont sans cesse coupés et influen-

cés par les tribunes de l'Assemblée —, la jeune Législative veut tout à la fois la guerre et croit en un complot aristocratique qui menacerait la constitution. Le Corps législatif s'oppose rapidement au roi. En effet, par décret du 31 octobre 1791, elle donne deux mois au comte de Provence pour rentrer en France sous peine d'être déchu de ses droits au trône. Un décret du 9 novembre renoue avec les mesures d'exceptions votées le 9 juillet puisqu'une sommation similaire est adressée aux émigrés, faute de quoi ils seront suspects de conspiration et verront les revenus de leurs biens séquestrés par la nation. Louis XVI use de son veto pour le décret relatif aux émigrés, provoquant ainsi la surenchère des députés plus que jamais convaincus que les émigrés trament contre la Révolution.

L'exil volontaire du futur Louis XVIII a particulièrement échauffé les esprits<sup>3</sup> comme en témoigne l'intervention de Lecointre le 17 janvier 1792. Au nom du Comité de Surveillance, il fait état à ses collègues de l'émigration de l'intendant de la maison de plaisance du frère du roi et s'emporte:

il est urgent que [le] Comité de Législation, chargé de proposer un projet de décret qui ordonne le séquestre général de tous les biens des prévenus de crime de lèse-nation [...], accélère ce travail et vous fasse le rapport à un jour indiqué.

[*AP*, t. XXXVII, p. 474]

Motion appuyée le 21 janvier par Lamarque qui, pour

soutenir [...] la mesure de guerre, qui nous est commandée par des circonstances si impérieuses et que l'opinion libre de tous les bons Français a déjà hautement et presque universellement proclamée [propose] le séquestre des biens de tous les traîtres conjurés contre la Constitution et l'État.

[*Ibidem*, p. 553]

Dans la confusion, l'Assemblée décrète qu'elle ajourne la discussion jusqu'au rapport du Comité de Législation. Celui-ci est lu le 9 février par Goupilleau. C'est une nouvelle fois sous l'invocation du contrat social que se situe le débat. En effet, l'orateur rappelle que

toute association politique est réellement un contrat qui produit des obligations entre l'État et ses membres.  
[*Ibidem*, p. 303]

### Or les émigrés

violent manifestement le pacte de société par lequel on s'est engagé à se défendre, tous ensemble et de concert.  
[*Ibidem*]

A noter que le rapport opte donc pour la modération: les émigrés sont encore des citoyens – ou du moins des hommes de l'état de nature – puisqu'on suppose qu'ils ont participé au contrat social. Goupilleau éprouve sur ce point de l'embarras. Pourquoi émigrer puisque le contrat social assure le bonheur public? Tout en refusant de mettre en cause le fait que «l'homme est né libre» et qu'il «peut répudier sa patrie» (*ibidem*), l'orateur conclut au déséquilibre mental des émigrés, signalant qu'on ne peut quitter son pays de naissance «sans être malade» (*ibidem*). Afin de soigner la «maladie politique» dont souffrent les émigrés, Goupilleau propose un décret tolérant: d'abord les inciter au retour en leur rappelant que «tous les bons citoyens doivent rentrer dans le sein de la patrie» (*ibidem*), ensuite seulement soumettre les absents à une indemnité sous forme d'une «triple contribution principale, foncière et mobilière» (*ibidem*). Décret immédiatement contesté par les députés. Pour Basire, «le projet [...]

ne peut pas remplir les vues de l'Assemblée» (*ibidem*). D'abord parce qu'il «n'est plus question d'émigration» mais tout simplement de ponctionner une indemnité de guerre sur «des rebelles» (*ibidem*). Ensuite – et en conséquence de quoi – l'indemnité n'est pas une simple mesure juridique qui doit passer par l'impôt. «Elle est politique» conclut Basire au sujet du séquestre qu'il demande à l'Assemblée d'adopter (*ibidem*). Discours des ennemis à éradiquer que relait Merlet, pour qui il importe avant tout de «punir les ennemis de la patrie» considérés comme «nuisibles à la société» (*ibidem*, p. 306). Galvanisés par les tribunes qui coupent les orateurs favorables à une simple imposition<sup>4</sup>, les députés accentuent la mise en accusation des émigrés. Pour Gohier,

deux sortes d'ennemis se déclarent contre nous: les puissances étrangères, qu'alarment notre Révolution; les traîtres, qui ont fui la terre de la liberté, qu'ils n'étaient pas dignes d'habiter.  
[*Ibidem*, p. 310]

A ce stade il n'est plus question de citoyens qui n'auraient pas respecté le contrat social mais de criminels à châtier comme en témoigne le vocabulaire employé par l'orateur suivant, Blanchon. Puisque la guerre est «suscitée par une poignée de Français couverts de tous les crimes de trahison», il ne peut s'agir que d'«anéantir l'odieuse phalange qui s'est éloignée de notre sang». Émigrés au sang impur que Blanchon n'hésite pas à qualifier de «parricides», de «ténébreux machinateurs, de subversion et de carnage» (*ibidem*, p. 311). Les émigrés sont-ils seulement des êtres humains? À l'égard de tels monstres, le principe de la triple imposition est donc balayé au profit d'un décret selon lequel

les biens des émigrés sont mis sous la main de la nation, et sous la surveillance des corps administratifs.

[*Ibidem*, p. 314]

### Bibliographie

*Archives parlementaires de 1787 à 1860. Recueil complet des débats législatifs et politiques des chambres*, Madival et Laurent (dir.), 1<sup>ère</sup> série (1787-1799), Paris, P. Dupont, 1862-1914;

Bodinier (Bernard) et Teyssier (Eric), «L'événement le plus important de la Révolution»: *La vente des biens nationaux*

(1789-1867) en France et dans les territoires annexés, Paris, Société des études robespierristes, 2000;

Gueniffey (Pierre), *La politique de la Terreur. Essai sur la violence révolutionnaire. 1789-1794*, Paris, Fayard, 2000;

Patault (Anne-Marie), *Introduction historique au droit des biens*, Paris, PUF, 1989;

- *La Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen et la nature juridique de la personne morale*, dans *La Révolution et l'ordre juridique privé, rationalité ou scandale?*, Paris, PUF, 1988, tome I, pp. 151-159;

- *La personne morale d'une nationalisation à l'autre, naissance et mort d'une théorie*, «Droits, revue française de théorie, de philosophie et de culture juridiques», n° 17, 1993, pp. 79-89;

Schmitt (Carl), *Théologie politique*, Paris, Gallimard, 1988.

<sup>1</sup> La bibliographie relative aux biens nationaux comporte plus de 850 titres. Ils figurent de façon exhaustive dans l'ouvrage fondamental (historiographie critique) de B. Bodinier et E. Teyssier, «L'événement le plus important de la Révolution»: *La vente des biens nationaux (1789-1867) en France et dans les territoires annexés*, Paris, Société des études robespierristes, 2000, pp. 33 ss. et pp. 447 ss.

<sup>2</sup> Soit: séance du 13 octobre, *Archives Parlementaires*, tome IX, pp. 415-437; séance du 23 octobre, *ibidem*, pp. 484-514; séance du 24 octobre, *ibidem*, pp. 517-519; séance du 30 octobre, *ibidem*, pp.

601-611; séance du 31 octobre, *ibidem*, pp. 614-629; séance du 2 novembre, *ibidem*, pp. 629-649.

<sup>3</sup> Le 14 janvier 1792, c'est sous les applaudissements que Dupont, ministre de la Justice, annonce à l'Assemblée que «le roi a donné sa sanction au décret de ce jour qui déclare infâmes et traîtres à la patrie, tous les Français qui pourraient prendre part soit à un congrès dont l'objet serait d'obtenir la modification de la Constitution française, soit à une médiation entre la nation et les rebelles conjurés contre elle, soit à une composition avec les princes possédés en France, qui ne serait

pas conforme aux principes de la Constitution», *AP*, t. XXXVII, p. 423.

<sup>4</sup> Ainsi Goujon lorsqu'il fait valoir que la surveillance administrative qu'impose le séquestre sera «très ruineuse, très embarrassante», *Archives Parlementaires*, tome XXXVIII, p. 306. Ainsi Vlénot-Vauban lorsqu'il souligne que le séquestre frappe les familles des émigrés qui, non seulement sont innocentes, mais en plus vont compliquer la situation en réclamant contre le séquestre, *Archives Parlementaires*, tome XXXVIII, p. 309.

# Constitución histórica y anglofilia en la Francia pre-revolucionaria. La alternativa de los “notables”

JOAQUÍN VARELA SUANZES-CARPEGNA

## 1. La pre-Revolución

¿Cuándo comienza la Revolución francesa? Difícil cuestión, sin duda. Suele decirse que el 14 de Julio de 1789, que es además la fecha oficial. Sin embargo, durante los dos años anteriores a la toma de la Bastilla, los estamentos privilegiados, sobre todo la Nobleza, llevaron a cabo una continuada labor de impugnación del poder regio. Este fenómeno se ha denominado de muchas maneras: «revuelta aristocrática» (Soboul 1962, p. 107; Id. 1985, pp. 66 y ss.), «rebelión nobiliaria» (Mathiez 1959), «revolución aristocrática» (Lefèbvre 1963), «revolución de los Notables» (Egret 1950), aunque quizá la más acertada sea la de «pre-Revolución», como la calificó J. Egret, uno de sus más importantes estudiosos (Egret 1962, Harquel 1989, pp. 181 y ss). No obstante, siempre quedará la duda de si realmente la Revolución francesa comenzó en 1787, o quizá en 1788, en vez de en 1789, tan estrecho e inextricable resulta a veces el ligamen entre esta “pre-Revo-

lución”, protagonizada sobre todo por la “nobleza de toga” (*noblesse de robe*), y la que dirigiría poco después el Tercer estado.

Sobre este particular se manifestó Tocqueville hace un siglo y medio:

No estamos acostumbrados a oír hablar de revolución antes de 1789. Pero si consideramos los actos que jalonan ese año de 1788 y las novedades públicas que ve nacer, descubrimos que desde hacía siglos no había sobrevenido un cambio tan considerable en las relaciones entre las clases y en el Gobierno del país. Era, pues, en efecto, una magna revolución, pero que pronto iba a perderse en la inmensidad de la que seguiría, ocultándose así la mirada de la historia.  
[Tocqueville 1980, p. 74]

Jacques Godechot, por su parte, recuerda que es «inexacto» fijar el principio de la revolución francesa en el 14 de Julio del 89, pues esta fecha «señala ante todo un final, el final del Antiguo Régimen, el final del “feudalismo” [...]. La Asamblea de Notables (de 1787) señala verdaderamente el inicio de la Revolución en Francia» (Godechot 1974, pp. 115 y 119).

Con esta tesis viene a coincidir François Furet:

durante mucho tiempo he pensado que sería intelectualmente útil adelantar el comienzo de la Revolución francesa hacia principios de 1787, en el momento de la reunión de los Notables; este desplazamiento cronológico ofrece, en efecto, la doble ventaja de poder fechar con mayor exactitud la crisis de los poderes tradicionales y de integrar lo que se ha dado en llamar la "revolución aristocrática" dentro de la revolución. En efecto, la Monarquía absoluta muere en aquel año, en la teoría y en la práctica [...] y en el vacío creado por el rápido hundimiento de su autoridad, no es solamente la "aristocracia" o los Parlamentos los que se hunden, sino toda la sociedad política.

[Furet 1980, p. 34]

## 2. *El desafío de los notables*

Ahora bien, ¿cuáles fueron las causas inmediatas y los hitos más relevantes del desafío de los Notables? Para responder esta pregunta es preciso recordar que el apoyo económico y militar a la independencia de los colonos americanos había provocado una grave crisis financiera en Francia. Calonne, que desde 1783 había reemplazado a Necker como Ministro de Hacienda de Luis XVI, sostuvo que la única solución para enjugar las deudas y sanear el Tesoro era, como Turgot había defendido con anterioridad, la de crear un nuevo impuesto sobre la tierra, pagadero por todos, incluidos los privilegiados. Calonne sabía que sus planes no iban a contar con la aquiescencia de los Parlamentos – unos órganos de carácter sobre todo judicial, de los que luego se hablará –, por lo que, para allanar el camino, decidió convocar, como ya se había hecho en el pasado, una

Asamblea de Notables, designada enteramente por el Monarca. Esta Asamblea se reunió el 22 de Febrero de 1787. La componían ciento cuarenta y cuatro personas, entre las cuales se contaban hasta cuarenta Príncipes de sangre, Duques, Pares y Mariscales, treinta y tres miembros de los Parlamentos, una docena de Prelados y veinticinco Alcaldes y Regidores (Vovelle 1979, p. 101). Pero esta Asamblea se opuso a los proyectos niveladores del Ministro de Hacienda, por socavar uno de los privilegios más importantes de la Nobleza y del clero: la de no pagar impuesto alguno. Para oponerse a esta reforma fiscal, los Notables invocaron la «antigua Constitución francesa», según la cual la autoridad del Rey y de sus Ministros estaba limitada por los Parlamentos judiciales y por los Estados Generales. Instituciones ambas que garantizaban los derechos de la Nación, según recordó la Asamblea de Notables, que se disolvió el 25 de mayo.

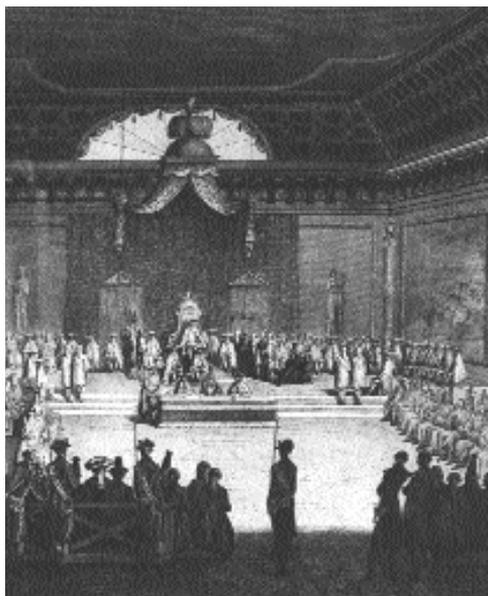
Las tesis de los Notables recibieron el apoyo del Parlamento de París, sin duda el más importante de los trece que había en Francia, aunque en principio todos ellos gozaban de las mismas prerrogativas y eran independientes unos de otros. El Parlamento de París se había creado en el siglo XIII, a partir de la sección judicial (*parlamentum* o *Cour du Parlement*) de la *Curia Regis* o *Cour du Roi*, de la que habían surgido también en ese mismo siglo los Estados Generales (*États Généraux*) o Asambleas representativas de los tres estamentos del Reino, así como la *Chambre des Comptes*, encargada de resolver los contenciosos de carácter financiero, y el *Conseil du Roi*, el núcleo subsistente de la *Curia Regis* o *Cour du Roi*, que se encargaba de la Administración en general y de la dirección política del Estado, aconsejando al Rey en los asuntos

graves del reino. Desde el siglo XV, el Parlamento de París, asistido por los demás Parlamentos, había administrado justicia en nombre del Rey, resolviendo los recursos de apelación (*appel*) frente a las decisiones judiciales resueltas por los jueces regios y los señoriales. Al Parlamento de París correspondía también verificar los Edictos y Ordenanzas regias, además de ejercer el derecho de advertencia (*remontrance*) antes de registrar (*enregistrement*) las leyes, trámite sin el cual éstas carecían de validez. El rey, sin embargo, podía obligar al Parlamento a registrar las leyes mediante su presencia en la solemne ceremonia llamada *lit de justice* (Purtschet 1972, pp. 61-70 y 89-175; Goubert 1969-1973; Mousnier 1990; Blechie 1990, *passim*; Fogel 1992, *passim*).

En Julio de 1787, cuando ya Luis XVI había sustituido a Calonne por Loménie de Brienne, Arzobispo de Toulouse, el Parlamento de París, haciendo uso de su derecho de advertencia, rehusó registrar los Edictos regios en los que se imponían nuevos impuestos, alegando que «sólo la nación, representada por los Estados Generales» — que no se reunían desde 1614, durante la minoría de edad de Luix XIV — tenía el derecho «de conferir al Rey los subsidios» (Sicard 1990, II, pp. 68-69).

Ante esta actitud, el 6 de Agosto de 1787, Luis XVI, mediante su presencia en una *lit de justice*, obligó al Parlamento a registrar los Edictos. Pero al día siguiente, el este órgano declaró ilegal el registro de la víspera. La muchedumbre aclamó a los Magistrados como los “padres del pueblo”. El Monarca desterró entonces a Troyes a los miembros del Parlamento de París.

El 19 de Noviembre, tras este desaire, el principal Parlamento de Francia exigió al



Versailles, 22 de Febrero de 1787. «La Asamblea de los nobles». Grabado de C. Niquet.

Rey que convocase a los Estados Generales para antes del fin de 1789. Los Parlamentos provinciales apoyaron esta decisión, con la que se manifestaron de acuerdo amplios sectores del Tercer estado e incluso del pueblo de París, además de contar con el respaldo del Duque de Orleans, primo del Rey, a quien éste no dudó en desterrar.

Esta decisión provocó nuevas protestas en Enero y sobre todo en Mayo de 1788, en las que el Parlamento de París denunció la práctica de las *lettres de cachet*, esto es, las cartas selladas por el rey, que permitían encarcelar o desterrar a una persona sin juicio previo. El 3 de Mayo de 1788, a propuesta de Duval d'Éprémessnil, el Parlamento de París decidió hacer pública, mediante una Declaración (*arrêté*), parte las “leyes fundamentales del reino” o “Constitución histórica de la monarquía francesa”, de la que este Parlamento se decía guardián. «Francia es una

Monarquía», se decía en esta importante Declaración del alto órgano judicial, que algún autor no duda en calificar de «proyecto de Constitución» (Saitta 1975, p. 12),

governada por el rey de acuerdo con las leyes. De estas leyes, algunas son fundamentales, como las que consagran el derecho de la casa reinante, de varón en varón, por orden de primogenitura, con la exclusión de las mujeres y de sus descendientes; el derecho de la nación de acordar libremente los subsidios por los Estados Generales regularmente convocados y compuestos; las costumbres y las capitulaciones provinciales; la inamovilidad de los magistrados; el derecho de los Tribunales de Justicia a verificar en cada provincia las voluntades del Rey y de no ordenar su registro más que cuando sean conformes a las leyes constitutivas de la provincia así como a las leyes fundamentales del Estado; el derecho de cada ciudadano a no ser nunca acusado en ninguna materia más que ante sus jueces naturales, que son aquellos que la ley designa; y el derecho, sin el cual todos los demás serían inútiles, a no ser detenido sino para ser puesto sin demora a disposición de los jueces competentes, con independencia de quien de la orden de detención.

[El texto de este *arrêté* en Remond 1965, pp. 39-40]

Un par de días después de esta importante declaración, el Parlamento de Paris se negó a entregar a dos de sus portavoces más cualificados: Duval d'Épremesnil y Montsabert (Vovelle 1979, pp. 103-104).

Con su rebeldía, la Aristocracia, y dentro de ella sobre todo la nobleza de toga, que llevó la voz cantante, iniciaba un asalto al absolutismo, a modo de revancha por todas las humillaciones que había sufrido desde la Fronda (sobre la Fronda, Pernot 1994, *passim*; Meyes 1991, *passim*), no siendo la menor de todas la de haber perdido buena parte de su participación en el ejercicio del poder político a resultas de la centralización administrativa impulsada por los monarcas, que había liquidado la auto-

mía local y los Estados Provinciales y Generales, cuyas competencias se habían transferido en gran medida a los Intendentes (Goubert 1969-1973; Mousnier 1990).

Cierto que este proceso centralizador no había sido capaz de acabar con los Parlamentos, pero su composición, como recuerda Tocqueville, había cambiado sobremanera con el transcurso del tiempo: en su origen, el mérito había sido el elemento fundamental para su reclutamiento; más tarde, los reyes para conseguir ingresos empezaron a vender el derecho a juzgar (Tocqueville 1980, p. 82).

Ahora bien, la exigencia de convocar los Estados Generales desencadenó un proceso que en poco tiempo rebasó los objetivos de los Notables, pues, a la postre, no condujo a poner en planta una Monarquía templada por unas leyes fundamentales decantadas por la historia, sino a articular una Monarquía limitada por una Constitución trazada por la Razón, que debilitaría sobremanera el poder monárquico, pero que acabaría, a la vez, con los privilegios de la Nobleza y del clero, con los Parlamentos y con los Estados Generales.

No cabe duda que las reivindicaciones de los Notables no satisfacían los intereses del Tercer estado ni mucho menos los del pueblo, al exigir aquéllos que los Estados Generales se reuniesen de forma tradicional: deliberando y votando en tres Cámaras separadas, la del clero, la de la Nobleza y la del Tercer estado, y designando los dos estamentos privilegiados un número igual de representantes que el Tercer estado, a pesar de que a éste pertenecía alrededor del noventa y ocho por ciento de la población francesa.

Pese a que el Tercer Estado deseaba que el voto en los futuros Estados Generales no fuese por estamento, sino por cabeza, esto

es, que deliberase de forma conjunta, y con el mismo número de representantes, como mínimo, que los estamentos privilegiados, las reivindicaciones de los Notables tuvieron en principio el favor de la opinión pública frente a las propuestas "igualadoras" de Calonne. ¿Cómo explicar este curioso fenómeno?

Lo que daba popularidad a los Notables – responde Tocqueville – no era la forma en que ejercían su oposición, sino la oposición misma. Criticaban los abusos del poder, censuraban sus prodigalidades y le pedían cuentas de sus gastos; hablaban de las leyes constitucionales del país, de los principios fundamentales que limitaban el poder del rey y, sin llegar a convocar a la nación a ordenar sus propios asuntos en los Estados Generales, despertaban en todo momento tal idea.

[Tocqueville 1980, p. 53]

Si las etapas de la vida política se juzgan en comparación con el pasado más que con el futuro, lleva razón René Remond cuando recuerda que las Asambleas de Notables tuvieron no poca importancia en la historia de Francia al debatir los problemas generales del país y al dar lugar al nacimiento de la vida parlamentaria, mientras que los Parlamentos, a pesar de su escaso sentido político y de su egoísmo al defender sus intereses, desempeñaron un «papel determinante en el nacimiento de la vida política moderna» (Remond 1965, pp. 32-33).

Desde este punto de vista, con el que coinciden M. Morabito y D. Bourmaud, la resistencia aristocrática no debe contemplarse como un freno reaccionario a los esfuerzos desplegados por el Tercer estado para conseguir una Monarquía progresista. Por el contrario, como recuerdan estos autores, «los Parlamentos contribuyeron a difundir entre la opinión pública los prin-

cipios fundamentales que la Revolución de 1789 llevaría a cabo más tarde», a la vez que, al exigir la convocatoria de los Estados Generales como última expresión institucional de la voluntad nacional, venían a reconocer que la soberanía emanaba de la Nación, convirtiendo a ésta en «un verdadero actor histórico» (Morabito, Bourmaud 1991, p. 49. En contra, Alatri 1987, pp. 20 y 24, y Vovelle 1979, pp. 104 y ss.).

Pero volvamos a los hechos. Brienne, falto de recursos económicos, se vio obligado a suspender los pagos del Tesoro y a convocar, el 5 de Julio de 1788, mediante un Edicto del Consejo del Rey, los Estados Generales (el texto de este Edicto en Remond 1965, pp. 55-56). Esta convocatoria era una concesión regia de indudable relevancia ante «los dinamismos convergentes del liberalismo aristocrático y del liberalismo burgués, pues el clero, la nobleza y el Tercer estado lo esperaban todo de los Estados Generales, aunque cada uno de ellos no esperaba lo mismo» (Furet, Richet 1984, p. 70).

La convocatoria de los Estados Generales suponía, en rigor, el «primer acto de la Revolución» (Egret 1962, p. 4).

El 8 de Agosto de 1788, Luis XVI fijó la reunión de los Estados Generales para el primero de mayo de 1789. El 25 de Septiembre de 1788, el Parlamento de París, tras derrotar las tesis de Loménie de Brienne, se erigió en árbitro de la polémica sobre el modo de convocar los Estados Generales y dictó una Resolución en virtud de la cual éstos se reunirían de la misma forma que en 1614, esto es, deliberando y votando cada estamento por separado y cada uno de ellos con igual número de representantes. La popularidad del Parlamento descendió de inmediato, poniéndose cada vez más en

evidencia las dispares aspiraciones de los Notables y del Tercer estado: ambos coincidían en su lucha contra el absolutismo y a favor del Estado de derecho y de la libertad; pero divergían claramente en casi todo lo demás, pues mientras los primeros seguían aferrados a sus prejuicios aristocráticos, los segundos querían liquidar la sociedad basada en el privilegio y en la desigualdad ante la ley.

Necker, quien había sustituido a Brienne en Agosto de ese año, convocó de nuevo a los Notables. Pero la mayoría de éstos, en una reunión que tuvo lugar en Octubre, decidió ratificar sus tesis sobre el modo de convocarse los Estados Generales: igual número de representantes para cada estamento y voto por separado.

La campaña del Tercer estado a favor de duplicar su representación en los futuros Estados Generales y de votar conjuntamente, esto es, por cabeza, arreció. El 12 de Octubre, impresionados por esta campaña, los príncipes de la sangre presentaron a Luis XVI un escrito en el que afirmaban que el Estado estaba «en peligro», y añadían:

una revolución se prepara en los principios del gobierno. [...] pronto serán atacados los derechos a la propiedad y la desigualdad económica se presentará como objeto de reforma: la supresión de los derechos feudales ya ha sido propuesta. [...] ¿Puede, Su Majestad, decidirse a sacrificar y humillar su valerosa, antigua y respetable Nobleza?

[Godechot 1974, p. 132]

Los Príncipes proponían un compromiso: los estamentos privilegiados aceptarían la igualdad fiscal si el Tercer estado renunciaba a duplicar el número de sus representantes en los futuros Estados Generales. El temor de la aristocracia (Nobleza y clero) ya no era perder un privilegio, la

exención fiscal, sino perder los privilegios *tout court*. Era ya perfectamente consciente del peligro que la amenazaba y que ella misma había desencadenado.

Sin embargo, el 27 de Diciembre de 1788 un *arrêt* del Consejo del Rey, hizo caso omiso de las reivindicaciones de los Notables y cedió ante la exigencia del Tercer estado de duplicar su representación. En realidad, Luis XVI, irritado por la revuelta de los Notables, consideraba entonces que el principal enemigo del poder regio era, como en la época de la Fronda, la aristocracia, no el Tercer estado. Es más, la burguesía y el pueblo le parecían sus aliados, el soporte seguro del trono (Tocqueville 1986, Liv. III, cap. 1º, p. 235).

No obstante, la decisión del Consejo del Rey se quedó a medio camino, pues no reconocía el voto por cabeza, sin duda esencial. Un voto que tampoco reconoció el Reglamento electoral del 24 de Enero de 1789, en el que se fijaban las condiciones de la consulta mediante un sistema muy complicado, basado en viejas concepciones, como la necesidad de ejercer el derecho electoral en el marco de las bailías y senescalías (*bailliage* y *sénéchaussée*) y teniendo en cuenta la diversidad de órdenes o estamentos, pero deslizando también algunos vocablos y principios individualistas constitucionales al nuevo derecho público en ciernes, como la apelación que hacía Luis XVI en el Preámbulo a que «todos y cada uno» de sus súbditos concurriesen a «las elecciones de los Diputados» que debían formar parte de la futura "Asamblea" (un buen resumen de este sistema electoral en Morabito, Bourmaud 1991, pp. 52-56).

### 3. Constitución histórica y anglofilia

La convocatoria de los Estados Generales abrió un período de gran efervescencia política en Francia. Los debates en torno a la reforma constitucional no se hicieron esperar. Es preciso tener en cuenta que en el mencionado Edicto de 5 de Julio, por el que se convocaban los Estados Generales, se invitaba a «todos los sabios y demás personas instruidas de su reino» a dirigir al Ministro de Gracia y Justicia «toda clase de informes y memorias» sobre los antiguos Estados Generales de Francia.

Era – observa ácidamente Tocqueville – tratar la Constitución del país como una cuestión académica y sacarla a concurso. La convocatoria encontró eco [...]. Francia se vio inundada de escritos [...]. Al principio sólo se piensa en la constitución de los Estados Generales, y se llenan a toda prisa gruesos tomos de una erudición cruda que se esfuerza por acomodar la Edad Media a las ideas del momento. Después la cuestión de los antiguos Estados Generales se borra, se echa a un lado la balumba de precedentes y se busca de manera abstracta y general lo que el poder legislativo debe ser [...]. Al principio es a Montesquieu a quien se cita y se comenta: al final no se habla más que de Rousseau.

[Tocqueville 1980, pp. 86-88]

Centrémonos ahora en aquellos que citan a Montesquieu, y dejemos para otra ocasión los que, como Sieyes, preferían acudir a Rousseau, de acuerdo con la dicotomía de Tocqueville, demasiado simplista sin duda. A este respecto, no cabe duda de que los Notables exigían sobre todo, como se ha visto, el restablecimiento de las Leyes Fundamentales del Reino o Constitución histórica de la Monarquía, en la que destacaban dos instituciones: los Estados Generales y los Parlamentos Judiciales, que se consideraban dos cuerpos intermedios imprescindibles para

construir una Monarquía limitada, en la que la aristocracia tuviese la hegemonía, como había señalado Montesquieu, Barón de la Brède y Presidente del Parlamento de Burdeos (Carcassonne 1927, *passim*). El principal asidero doctrinal de los Notables era precisamente *El Espíritu de las Leyes* (1748) y en particular la teoría de los cuerpos intermedios que se desarrollaba en este libro, el cual, como recuerda Mathiez, se convirtió en «la biblia en donde se inspirarán los Parlamentos para sus *remontrances* y los nobles para sus ataques más o menos directos contra la monarquía absoluta» (Mathiez 1930, pp. 97 y 112. Sobre Montesquieu como portavoz de la *noblesse de robe* y fuente ideológica de la revolución de los Notables, Altusser 1959, *passim*; Eisenmanm 1933, pp. 190 y ss; Id. 1952, pp.133-160; Igesias 1984, pp. 383 y ss).

Muchas de las tesis sustentadas por los Notables, sin embargo antes que Montesquieu las habían sustentado ya, en pleno apogeo del absolutismo de Luis XIV, hombres como Fénelon, Vauban y Saint-Simon (sobre el desarrollo de la oposición al absolutismo de Luis XIV, Rothkrug 1965, *passim*).

Pero lo que importa ahora subrayar es que junto al restablecimiento de las Leyes Fundamentales de la Monarquía, no pocos Notables, y entre ellos algunos destacados miembros de los Parlamentos, apelaron también al ejemplo que suministraba el constitucionalismo británico, con el propósito de vertebrar en Francia una monarquía similar a la que existía al otro lado del Canal de la Mancha, cuyo prestigio entre estos sectores sociales era todavía muy grande, sin que les hubiesen hecho mella los ataques que, desde posiciones democráticas, había recibido por parte de muy influyentes publicistas, como Rousseau y Condorcet, sobre todo desde la guerra de

independencia de América. «Para justificar su actitud» — escribe a este respecto Gabriel Bonno —,

la mayor parte [de los Notables] invocan, con la autoridad de Montesquieu y la necesidad de los cuerpos intermediarios, la tradición de la antigua Constitución francesa, según la cual la ley se hacía *consensu populi et constitutione regis*. Pero, entre los jóvenes Magistrados, menos afectos a los principios tradicionalistas, se percibe la influencia de las instituciones políticas inglesas y un programa de reivindicaciones manifiestamente inspiradas en el ejemplo del otro lado del Canal de la Mancha.

[Bonno 1931, p. 197]

Un buen ejemplo de la mixtura entre constitucionalismo histórico y anglofilia, lo representa Malesherbes, el ilustre antepasado de Tocqueville, y destacado miembro de la "nobleza de toga", quien en su *Mémoire sur la liberté de la presse*, escrita en 1788, invitaba a sus compatriotas a instruirse en las obras de Hume sobre la Constitución inglesa, «ya sea para tomar lo que nos sea útil, ya sea para rechazar lo que no este de acuerdo con nuestras costumbres (*moeurs*) y tradiciones» (*ibidem*, p. 198. Sobre Malesherbes, Lemoine 1994, pp. 145 y ss.).

Otro buen ejemplo de esta amalgama de las teorías habituales de los Parlamentos sobre la Monarquía francesa y de los principios constitucionales inspirados en la Gran Bretaña, era Duval d'Epresmenil, miembro del Parlamento del París y Consejero de la *Première Chambre des Enquêtes*, quien había tenido un papel muy destacado en la revuelta de los Notables, como se ha dicho ya. Si en el ya mencionado *arrêt* de 3 de Mayo de 1788, d'Epresmenil había defendido algunas garantías extraídas de la vieja Constitución francesa, como el derecho al juez natural, pocos meses mas tarde, en la *arrêt* de 5 de

Diciembre de 1788, reclamaba otros derechos extraídos del constitucionalismo inglés, como la libertad de prensa y la responsabilidad penal de los Ministros (Bonno 1931, p. 198). La polémica sobre la reunión de los Estados Generales sirvió, así, para consolidar la unión ideológica entre constitucionalismo histórico y anglofilia, presente en el pensamiento francés desde comienzos del siglo XVIII y sobremanera desde la publicación de la obra cumbre de Montesquieu. El modelo monárquico que proponía este autor en el *Espíritu de las Leyes* estaba, en efecto, tan cerca de la Monarquía medieval como de la británica de su época. Montesquieu, en rigor, admiraba la Monarquía del otro lado del Canal de la Mancha porque veía en ella, no sin fundamento, una Monarquía moderada o limitada cuyos orígenes se encontraban en la Edad Media. Una Monarquía, en esencia, similar a la que había existido en Francia durante la época de los francos y cuyos orígenes germánicos eran esencialmente iguales. De este modo, en Montesquieu, como más tarde en algunos Notables, se fundían la reivindicación de la antigua constitución francesa y la admiración por la moderna Monarquía británica, con lo que se convertía en un duradero punto de referencia para toda la teoría constitucional francesa hasta bien entrado el siglo XIX (Dedieu 1909, *passim*).

Tanto la exhumación de la antigua Constitución de Francia como el elogio de la Constitución británica servían para justificar el dominio de la Aristocracia sobre el Tercer estado en los futuros Estados Generales. Si para este propósito, buena parte de los Notables, y muy en particular los miembros de la "nobleza de toga", insistieron sobre todo en la necesidad de mantener la división tradicional de los tres brazos, otros, mas realistas, veían como buena solución la de adaptar a

Francia el bicameralismo inglés, tan admirado por Montesquieu<sup>1</sup>. Así se expresaron Kersain, Calonne y La Luzerne, Obispo de Langres, quien, a sabiendas de que era imposible articular una Cámara de los Pares idéntica a la de los Lores, propuso que la Nobleza y el Clero se fusionasen en una Asamblea única, con el objeto de llevar a cabo «un verdadero equilibrio de poderes, sino tan perfecto como el que existe en Inglaterra, al menos suficiente para asegurar la representación de todos los intereses» (Bonno 1931, pp. 200-201).

Esta opinión la compartían algunos miembros de la Nobleza, como el Duque de Lévis, y del alto Clero, como Champion de Cicé, Arzobispo de Burdeos, y se recogía en numerosas «advertencias» de los Parlamentos, en donde se reivindicaba para éstos el papel de árbitros entre el Rey y la Nación. Necker, que volvió al poder en Agosto de 1788, compartía y respaldaba estas tesis (*ibidem*, p. 197. Sobre Necker, Grange 1974).

La alternativa de los "notables" no triunfaría en 1789, pero no por eso dejaría de estar presente en la historia constitucional posterior y muy en particular durante la Francia de la Restauración (1814-1830), en donde, como he mostrado en otra ocasión, se volvió a poner de relieve la mixtura entre constitucionalismo histórico y anglofilia (Varela Suanzes-Carpegna 1991, pp. 121-138; Id. 1992, pp. 29-43).

### Bibliografía

Alatri (P.), *Parlamenti e Parlamentari in Francia*, en *Modelli nella storia del pensiero politico*, Firenze, Leo S. Olschki, 1987;

Althusser (L.), *Montesquieu, la Politique et l'Histoire*, Paris, Puf, 1950;

Blechie (F.), *L'Ancien Régime. Institutions et Société*, Paris, Fallois, 1993;

Bonno (G.), *La Constitution Britannique devant l'opinion française. De Montesquieu à Bonaparte*, Paris, Honoré Champion, 1931;

Carcassonne (E.), *Montesquieu et le problème de la Constitution française au XVIII<sup>ème</sup> siècle*, Paris, Puf, 1927;

Chartier (R.), *Les origines culturelles de la Révolution française*, Paris, Seuil, 1990;

Dedieu (J.), *Montesquieu et la tradition politique anglaise en France* [1909], Genève, Slatkine Reprints, 1971;

Egret (J.), *La révolution des notables, Mounier et les monarchiens*, Paris, Armand Colin, 1950;

Egret (J.), *La pré-Révolution française, 1787-1788*, Paris, Puf, 1962;

Eisenmann (C.), *L'Esprit des Lois et la Séparation des Pouvoirs*, en *Mélanges Carré de Malberg*, Paris, 1933;

Eisenmann (C.), *La Pensée Constitutionnelle de Montesquieu*, Paris, Sirey, 1952;

Fogel (M.), *L'État dans la France Moderne de la fin du XV au milieu du XVIII<sup>ème</sup> siècle*, Paris, Hachette, 1992;

Furet (F.), *Pensar la Revolución Francesa*, Barcelona, ediciones Petrel S. A. 1980;

Codechot (J.), *Los Orígenes de la Revolución Francesa*, Barcelona, Península, 1974;

Goubert (P.), *L'Ancien Régime*, Paris, Armand Colin, 2 Vol, 1969-1973;

Grange (H.), *Les Idées de Necker*, Paris, Librairie C. Klincksieck, 1974;

Hazard (P.), *El Pensamiento de la Ilustración*, Madrid, Alianza Universidad, 1985;

Harquel (J.L.), *La pré-Révolution, 1787-1788*, en *Les Révolutions françaises*, bajo la dirección de Bluche (F.) y Rials (S.), Paris, Fayard, 1989;

Iglesias (C.), *El Pensamiento de Montesquieu*, Madrid, Alianza Editorial, 1984;

Lefèbvre (G.), *La Révolution française*, Paris, Puf, 1963;

Lemoine (Y.), *Malesherbes*, Paris, Micher De Moule, 1994;

Mathiez (A.), *La Révolution française* [1922-1927], Paris, Armand Colin, 1959;

Mathiez (A.), *La place de Montesquieu dans l'histoire des doctrines politiques du XVIII<sup>ème</sup> siècle*, en «Annales historiques de la Révolution française», Paris, 1930;

Meyers (J.), *La Noblesse Française à l'époque moderne (XVI-XVIII siècles)*, Paris, Puf, 1991;

Mornet (D.), *Les origines intellectuelles de la Révolution française*, Paris, Armand Colin, 1933;

Morabito (M.), Bourmand (D.), *Histoire constitutionnelle et politique de la France (1789-1958)*, Paris, Montcrestien, 1991;

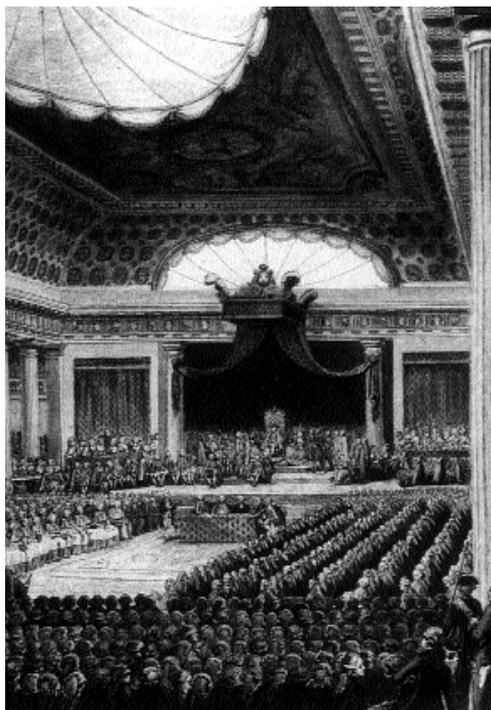
Mousnier (R.), *Les institutions de la France sous la monarchie absolue*, Paris, Puf, 2 vol, 1990;

Pernot (M.), *La Fronde*, Paris, éditions de Fallois, 1994;

Purtschet (C.), *Histoire des Institutions. X-XVIII siècles*, Paris, Masson Editeurs, 1972;

- Remond (R.), *La vie politique en France, 1789-1848*, Paris, Armand Colin, 1965;
- Rothkrug (L.), *Opposition to Louis XIV: the political and social origins of the french Enlightenment*, Princeton, 1965;
- Sabine (G.), *Historia de la Teoría Política*, México/Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1981;
- Saitta (A.), *Costituenti e Costituzioni della Francia Rivoluzionaria e Liberale (1789-1875)*, Milano, Giuffrè, 1975;
- Sicard (G.), *Les Etats Généraux de la France capetienne*, en *Las Cortes de Castilla y León. 1168-1988*, Valladolid, Cortes de Castilla y León, vol. II, 1990;
- Soboul (A.), *Histoire de la Révolution Française*, Paris, Gallimard, 1962;
- Soboul (A.), *La Revolución Francesa*, Barcelona, Orbis, Barcelona, 1985;
- Tocqueville (A.), *Inéditos sobre la Revolución*, Madrid, Dos-sat, 1980;
- Tocqueville (A.), *L'Ancien Régime et la Révolution*, Paris, Gallimard, 1967;
- Varela Suanzes-Carpegna (J.), *La monarquía en el pensamiento de Constant (Inglaterra como modelo)*, en «Revista del Centro de Estudios Constitucionales», nº 10, Madrid, 1991.
- Varela Suanzes-Carpegna (J.), *El liberalismo francés después de Napoleón (de la anglofobia a la anglofilia)*, en «Revista de Estudios Políticos», nº 76, Madrid, 1992;
- Vovelle (M.), *La Caída de la Monarquía, 1787-1792*, Barcelona, Ariel, 1979.

<sup>1</sup> Los escritos del Barón de la Brède, escribe G. Sabine, «dieron ayuda y consuelo a los reaccionarios que esperaban la restauración de los *Parlements*, los Estados Generales y las Asambleas Provinciales y a los liberales que pretendían imitar el gobierno inglés» (Sabine 1980, pp. 406-497). Aunque, como se acaba de ver algunos «reaccionarios» eran, a la vez, anglófilos.





# Il giudizio di costituzionalità nella Francia d'*Ancien régime*: una storia politico-istituzionale

Parte seconda

## Le dinamiche della prassi\*

FRANCESCO DI DONATO

### 1. Un controllo formale o sostanziale?

Istituti come la *vérification* e l'*enregistrement* implicavano l'esistenza non solo di una gerarchia statica, ma anche di una gerarchia dinamica delle fonti del diritto in quanto regolavano il procedimento di formazione delle leggi. Erano, in altre parole, strumenti di controllo grazie ai quali i *robins* potevano formulare un giudizio sull'esistenza stessa di una «legge», concepita come atto giuridico formale riconoscibile in quanto realizzato in base a procedure prestabilite.

La necessità di questo *iter* procedimentale che richiedeva l'*enregistrement* come atto finale del percorso legislativo non fu mai contestata da parte di nessun sovrano, neppure da Luigi XIV. Il re-sole intese però interpretare l'*enregistrement* come una «forma giuridica», necessaria sì per la pubblicazione dell'atto, ma ininfluenza sul suo contenuto. Il che conteneva *in nuce* un'irrisolta ambiguità su cui i giuristi del Parlamento ebbero buon gioco a far leva: che necessità vi era, infatti, di esercitare un controllo su un

atto considerato già perfetto? E come impedire, una volta riconosciuta la sua ineliminabilità dal procedimento legislativo, che l'organo controllore della legittimità di un provvedimento regio finisse con l'estendere il controllo anche sul merito dell'atto?

È ben nota, a tal riguardo, la difficoltà nella quale i teorici del diritto si sono imbattono ogni qualvolta hanno approfondito il discorso sui poteri effettivi dei giudici di sola legittimità. Quanto più gli ordinamenti hanno inteso limitare la giurisdizione di questi organi ai soli motivi di legittimità, tanto più l'esperienza concreta ha mostrato come questo ostacolo sia stato (e continui a essere) solo un sottile diaframma agevolmente eluso (Calogero, *La logica del giudice*).

In realtà, i sovrani erano, loro malgrado, rispettosi dell'*enregistrement* perché, come in molti altri casi simili, temevano d'intaccare un antico istituto consolidato dalla consuetudine costituzionale e come tale sentito

\* La prima parte del saggio è stata pubblicata nel «Giornale» n.7/I semestre 2004, pp. 147-165.

(non solo dalla magistratura) come riflesso di una naturale disposizione delle cose. Il rispetto e la difesa di quest'ordine atavico costituivano un collante di formidabile efficacia tra magistrati e popolo. La *thèse monarchiste* sottolineava tuttavia che, per quanto il passaggio parlamentare fosse riconosciuto necessario nell'*iter* legislativo, esso doveva però coniugarsi con il dovere dei magistrati – come di tutti i *sujets* – di obbedire alla volontà del sovrano. La *voluntas principis* era identificata con il contenuto della legge.

Da Charles Guillart (che arringò nel celebre letto di giustizia del 1527 di fronte a un infuriato Francesco I) in poi, la dottrina parlamentare affermò, invece, con implacabile coerenza su questo punto, che l'*enregistrement* comportava un triplice controllo: 1. di «legalità», cioè di conformità del nuovo atto legislativo tanto alle leggi ordinarie emanate dai sovrani predecessori, quanto alle «leggi fondamentali del regno»; 2. di «opportunità», implicante la verifica delle condizioni ritenute propizie o al contrario avverse all'introduzione della nuova legge; 3. di «equità», che comportava l'accertamento dell'equilibrio sostanziale e della coerenza logica interna tra le varie parti del provvedimento (Richet, *Lo spirito delle istituzioni*, p. 28).

### 1.1 Giudizio di legalità e abrogazione impossibile

Soffermiamoci soprattutto sul punto concernente il sindacato di "legalità", cioè il giudizio portato dal Parlamento sui nuovi provvedimenti legislativi emanati dal re. Per essere registrate queste nuove "leggi" dovevano prima essere messe a confronto sia con le "leggi fondamentali del regno" sia con le leggi "ordinarie" precedenti. Si dovrebbe

aprire qui un nuovo filone di ricerca e di riflessione finora quasi completamente trascurato, per non dire ignorato, dalla storiografia giuridica, che rimane imprigionata negli schemi formalistici del diritto positivo attuale e della dogmatica giuridica.

Con i criteri attuali un sindacato di costituzionalità basato sul confronto tra fonti legislative di pari livello è un *nonsense*. Per inveterato principio, mutuato dal diritto romano, infatti, la cultura giuridica occidentale considera pacifico che una legge successiva prevalga su una legge precedente dello stesso rango. Una legge ha la forza di abrogare esplicitamente o tacitamente un'altra legge: *lex posterior derogat priori*. Il fatto che il "controllo di legalità" operato dalla magistratura parlamentare non si esplicasse unicamente con riguardo al livello gerarchicamente superiore (comparando il nuovo provvedimento regio con le "leggi fondamentali"), ma si estendesse anche al livello, formalmente equipollente, delle altre leggi ordinarie, apparirebbe assurdo se non si tenesse conto delle specificità dell'*ordo juris* vigente nello Stato assoluto, nel quale «controllo di legalità e controllo di costituzionalità non sono distinguibili» (Renoux-Zagame, *Du droit de Dieu*, p. 241).

Gli scrittori legali dell'Antico regime concepivano il controllo sulla legislazione monarchica «in rapporto a un *corpus* di regole» che non coincideva con lo «stretto quadro delle leggi fondamentali», ma era riferito a un ambito molto più ampio di fonti del diritto (Gojosso, *Le contrôle de constitutionnalité dans la pensée juridique*, p. 146, col. I). Leggendo le fonti giudiziarie – che sono i documenti che meglio di tutti illustrano l'effettivo funzionamento del sistema giuridico-politico – si ha la chiara impressione che gli atti regi venivano sottoposti dalla magistra-

tura «a una sorta di esame generale di conformità alle diverse regole esistenti»; questo principio è confermato, fin dal XVI secolo, anche dalla dottrina giuridica che insisté a lungo sull'idea che la volontà regia non poteva essere identificata con la volontà di un singolo monarca, ma era piuttosto una «volontà permanente della monarchia» (Renoux-Zagamé, *Du droit de Dieu*, pp. 236-237 e 239).

L'argomentazione sottesa al discorso elaborato dai *robins* faceva perno sui fragili equilibri della legittimazione istituzionale, in una realtà sociopolitica tendenzialmente instabile come quella della Francia dei secoli XV-XVIII. Fin dai primi passi, i sovrani venivano abituati a temere gli atti arbitrari come atti di tirannia tipici di un despota orientale, e perciò stesso indegni di un sovrano europeo unto dall'olio santo e incoronato nel nome di Dio e perciò naturalmente obbligato a rispettare la giustizia e l'equità.

Il «re cristianissimo» era investito del compito divino di conservare la *civilité* del regno. Per questo i suoi atti non potevano essere *inciviles*, ossia contrari al diritto vigente. Di qui il compito delle *Cours souveraines*, e in particolare del Parlamento, di sottoporre a un «examen de la civilité» tutti gli atti regi rivestiti della forma ufficiale di «Lettere patenti». Questo era il «principio generale d'intervento» su cui s'incentrava tutta l'attività giurisprudenziale (Renoux-Zagamé, *Du droit de Dieu*, p. 236).

Su questa linea fu concorde, in modo pressoché unanime, tutta la pubblicistica giuridica e politica. A metà del Settecento la letteratura parlamentare non esitò a rilanciare un autore come Bossuet – che ai suoi tempi era stato il campione del partito avverso – per dimostrare che non solo i re dovevano osservare le leggi fondamentali (immodificabili), ma che era anche saggio da parte

loro evitare di cambiare quelle ordinarie (in teoria modificabili):

Ci sono – si legge in un manoscritto anonimo proveniente dal *milieu parlementaire* lepaigiano che cita esplicitamente il vescovo di Meaux – delle leggi fondamentali che non si possono cambiare; ma è del pari assai pericoloso cambiare senza necessità quelle che non lo sono (questo punto merita singolarmente di essere rimarcato). [...] In generale le leggi non sono leggi se non hanno qualcosa d'inviolabile. Tutti i popoli civilizzati convenono su questa massima.

[BPR LP, 580-ter=65; in una nota a margine si segnala che il passaggio è tratto dalla «*Politique sacrée*» (*Politique tirée de l'écriture sainte*) di Bossuet, lib. I, art. IV, propos. 8]

Per essere davvero tale, la “legge” del sovrano doveva recepire “la legge inviolabile” dei padri, riproducendone i principi primi. Il contenuto normativo doveva, insomma, dipendere da un *topos* metagiuridico e non poteva essere positivizzato «secondo la sola volontà del principe». Naturalmente, si poneva a questo punto il problema della conoscenza (e dell'interpretazione) di quei principi primi. E solo i «sages» (i giuristi) avevano la capacità di accedervi:

Quei saggi conoscono le leggi e il diritto degli antichi padri. Questo attaccamento alle leggi e alle inveterate massime consolida la società e rende gli Stati immortali. Si perde la venerazione per le leggi quando le si vede così spesso cambiare. È allora che le nazioni paiono barcollare come anebbiati ed ebbri di vino, come preconizzano i profeti. Lo spirito della vertigine le possiede; e il loro tonfo è inevitabile: poiché i popoli hanno violato le leggi, rovesciato l'ordine, cambiato il diritto pubblico, infranto i patti più solenni e stabilito una religione e una legge arbitrarie. È lo stato di un malato inquieto che non sa quali movimenti compiere. Si cade in questo stato, quando le leggi sono variabili, e prive di consistenza, ossia quando cessano d'essere leggi.

[BPR LP, 580-ter=65]

La regola di soluzione delle antinomie ispirata al brocardo romano *lex posterior derogat priori*, pur essendo conosciuta in teoria, trovava quindi scarsa applicazione pratica negli ordinamenti giuridici di Antico regime. Anziché abrogare una legge, era preferibile ricorrere ad altri espedienti.

Le leggi "scomode" venivano piuttosto lasciate cadere in desuetudine o abrogate implicitamente, senza clamore: come si accorse Philibert Bugnyon, il giurista di Mâcon che avvertì il bisogno di raccogliere nel suo *Traité des loix abrogées et inusitées*, un'opera che gli costò la carriera e ne determinò l'isolamento proprio perché aveva rivelato uno degli *arcana* più profondi del *systema juris*. Il *Traité* conobbe quattro edizioni (tre in francese e una in latino) tra il 1563 e il 1578 e fu poi continuamente aggiornato (nel 1602 da Pierre Guésnois) fino al 1702 (Bugnyon, *Traité*, 1702).

### 1.2 La mediazione triangolare tra Dio, Re e Popolo

I re francesi, «re cristianissimi», in quanto identificati con la "legge" (*rex est lex*), erano dunque educati a mostrarsi rispettosi dei «sacri principi» stratificati da una lunga tradizione (*lex est rex*). E ciò implicava l'obbligo di prestare attenzione al duplice giudizio che proveniva dall'alto (Dio) e dal basso (Popolo). Per questo il piano divino e quello popolare si fondevano in un plasma indistinguibile nella diffusa massima: *Vox populi vox Dei*. Non a caso l'espressione è usata anche nelle fonti provenienti dal *milieu parlementaire* (per un es., cfr. il ms. intitolato *La vérité jugé[e]*, in BAN, 1422, f. 91r: «La voix du peuple est la voix de Dieu»). Ovviamente i *legum doctores* davano per scontato che l'in-

terpretazione di questa *vox populi* e la sua trasmissione al sovrano erano compiti spettanti legittimamente solo alla magistratura. Gli organi investiti della *jurisdictio* erano stabiliti dall'ordine divino per realizzare questa «mediazione patriarcale» (Di Donato, *La puissance cachée*, pp. 100-102).

Manifestando al re la volontà divina insita nella *vox populi* da loro interpretata, i giuristi intendevano condizionare l'attività di governo preconizzando terribili sciagure punitive contro i sovrani irrispettosi dell'ordine tramandato. Nelle carestie, nelle pestilenze e nelle altre calamità naturali venivano immediatamente identificati i segni dell'inesorabile castigo divino scatenato contro le azioni "turpi", quelle cioè compiute dal re in trasgressione della legalità consolidata di cui il Parlamento si sentiva custode. Sottraendosi al dovere di rispettare la "naturale disposizione" delle cose, di cui le consuetudini e le leggi erano il più fedele riflesso, il re si poneva in contrasto con il volere di Dio e per ciò stesso violava la legge fondamentale che imponeva al re di Francia di essere un «re cristianissimo». Di questa scagurata decisione egli

non solo avrebbe dovuto rendere conto a Dio nell'al di là, ma anche, più concretamente, durante il suo regno terreno. I contemporanei erano infatti persuasi che l'ira di Dio si sarebbe abbattuta sul regno di un re empio, manifestandosi in inondazioni, siccità, carestie, miseria, sconvolgimenti degli spiriti, guerre e invasioni straniere del regno, disastrose sconfitte, lutti e desolazione dappertutto. La buona condotta del re, invece, sarebbe stata ricompensata dalla pace e dalla prosperità. [Mousnier, *La costituzione nello Stato assoluto*, parte I, cap. IV, §§ 2, 7, 8; parte II, cap. II, §§ 2, 3, 4]

I giuristi erano perfettamente a loro agio in questo schema di fondo ed elaborarono abilmente una sorta di "codice" del com-

portamento regio. L'empietà massima per un sovrano consisteva nel violare – tanto più se in modo clamoroso e sprezzante – le «antiche consuetudini del regno», formula volutamente generica nella quale erano comprese non solo le leggi fondamentali e le consuetudini costituzionali, ma anche le leggi ordinarie, gli usi consolidati e tutte le norme estrapolate dalla giurisprudenza parlamentare.

In un clima generale di questo tipo, anche il mutamento (in teoria sempre possibile) di leggi ordinarie inveterate che avevano retto il regno per secoli ed erano ritenute per consenso generale giuste, sacre e inviolabili, non poteva che essere visto come un'improvvida incrinatura della perfezione divina, come una nefasta infrazione a un ordine di cose intrinsecamente "buono" e perciò destinato a rimanere immutabile.

Questo *topos* percorre tutta la cultura e la mentalità giuridica francese fin dal medioevo ed è costantemente ritenuto dai maggiori giuristi tra Cinque e Settecento il baluardo («rempart») della «civiltà». L'idea che il re non potesse emanare leggi a sua totale discrezione era considerata – come si legge in un manoscritto anonimo proveniente dal *milieu parlementaire* lepaigiano intorno al 1750 – «la pietra fondamentale della conservazione dello Stato»: un principio su cui si reggeva l'intero edificio dello Stato monarchico-assoluto. Lo aveva affermato con decisione già Étienne Pasquier nel XVI secolo. A un «flatteur courtisan» che lo aveva affrontato chiedendogli polemicamente: «Voi volete dunque mettere le briglie alla potenza del vostro Re?», egli aveva risposto seccamente: «No, ma desidero che egli si mantenga sulla stessa via su cui si sono mantenuti i suoi predecessori» (BPR, *LP*, 580-ter=73, c. 24).

È dunque questo il *background* ideologico che rende concepibile un giudizio di costituzionalità basato su fonti del diritto che formalmente avevano lo stesso rango della legge sottoposta a giudizio, ma che in realtà erano rafforzate dalla *pesanteur* della *Tradition*. Attraverso il controllo di costituzionalità il Parlamento esprimeva la sua stessa ragion d'essere di organo giurisdizionale e politico. Tra il gennaio e il febbraio del 1764 i *robins* di Rennes formularono questo principio in una celebre *remontrance* nella quale, riprendendo i termini di un'inveterata e costante giurisprudenza, veniva affermato che

giudicare l'equità e l'autorità delle nuove leggi, la causa dello Stato e del pubblico; mantenere l'ordine e la tranquillità nel regno; esercitare una giurisdizione sovrana e di polizia generale estesa su tutte le materie, su ogni oggetto e su qualsiasi persona: ecco quali sono i poteri e le funzioni originarie, esclusive e caratteristiche del Parl[amento]. Spogliato delle funzioni inseparabili dal suo status, il magistrato non è più nulla, non possiede che un vano titolo, che restituisce in quanto diventato inutile, dal momento che esso è separato dalla realtà dell'ufficio.

[BPR *LP*, 558=141]

L'argomentazione venne ripresa e sviluppata in un «*extrait des registres du Parlement [de Paris]*» del 3 febbraio 1769. Vale la pena di seguire in dettaglio il discorso, che è articolato e complesso, ma esauriente:

Noi non porremo né le Leggi al di sopra dei Re, né i Re al di sopra delle Leggi; diremo che la Legge e il Re non sono che una sola cosa; che il Re è la fonte della Legge; [...] che dal momento che i Re si sono essi stessi sottomessi alle Leggi che reggono i loro Stati, sia che esse siano state pubblicate dai loro predecessori, sia che siano state promulgate da essi stessi, fin quando sussistono, essi non possono calpestarle a loro piacimento; essi regnano attraverso le Leggi, e le Leggi sono la loro sicurezza. Esse non hanno forza che per la volontà del

Sovrano, ma si presume che egli debba volere solo ciò che esse permettono. È l'autorità delle Leggi che essi esercitano, esse parlano per bocca loro, circondano il trono, sostengono la Corona, vegliano su tutto l'Impero. Il Popolo ha diritto di reclamare contro il Principe stesso; egli non ha dettato le leggi che per prestar loro obbedienza; egli può cambiarle, restringerne la portata, modificarne il senso, per adattare alle nuove circostanze; può anche crearne di nuove del tutto contrarie alle antiche, e può anche mutare la forma dell'amministrazione: in tutto ciò il suo potere è assoluto. Ma la Legge antica riceve sempre esecuzione, essa conserva sempre la sua forza, il suo imperio, la sua sovranità, fin quando la nuova legge non sia stata creata, pubblicata e stabilita seguendo le forme prescritte e consuete. La Legge antica non può essere distrutta che nello stesso modo in cui era stata creata e il regno di quella che si vuole introdurre non comincia che nell'istante in cui la prima ha cessato di esistere, perché come non ci può essere una Monarchia senza un Re, così non può esistere un Governo monarchico senza Leggi. [L'ordinamento] è piuttosto una successione di Leggi che un loro rinnovamento; esse sussistono senza interruzione, in modo tale da non potersi concepire un solo momento in cui il Regno sia stato senza una Legge sussistente; e da questo punto di vista si può dire che la Potenza reale non è una Potenza veramente assoluta.

[BS, *fonds Boissy d'Anglas*, vol. n. 805, ff. 155<sup>v</sup>-156<sup>r</sup> (ff. 8-9 dell'«Extrait»)]

La vera «potenza», dunque, era quella delle leggi. Queste ultime possedevano un'efficacia perpetua grazie alla quale esse dimoravano nel tempo. Per scalfire questa forza occorreva ben più della semplice manifestazione di volontà di un sovrano.

Modificare l'esistente era perciò impresa ardua. Al rafforzamento di questa struttura mentale contribuiva anche la cultura dominante tra i giuristi: l'aristotelismo scolastico di fondo, cui si aggiungeva l'umanesimo "culto". Ne nasceva un'ideologia che considerava le «essenze» del mondo immutabili e svalutava ogni cambiamento come un

fattore «accidentale» (Di Donato, *Esperienza e ideologia*, I, pp. 486-509).

Sapienti e accortissimi custodi di questo equilibrio, i *robins* utilizzavano le loro funzioni istituzionali, imperniate sulla *jurisdictio*, nella formazione e nell'applicazione delle *regulæ juris*. La *sapientia* interpretativa assumeva in questa delicatissima attività un valore determinante.

## 2. *Natura, tipologie e modalità empiriche del giudizio di costituzionalità nell'Antico regime*

L'azione legislativa del monarca risultava quindi fortemente condizionata *ab origine* da una sorta di "ricatto" psicologico recondito. L'*opinio* generale e la capacità della *Robe* di trarre profitto dallo *status quo* rendevano difficoltoso l'esercizio della funzione nomotetica. Il re era portato a procedere con estrema cautela prima di abrogare una legge in vigore, perché questo atto sarebbe stato giudicato con diffidenza. Intaccare assetti consolidati, induceva al sospetto. Smentire con clamore la *Veritas* insita nel patrimonio giuridico tramandato significava sfidare con empietà le ire divine. I Parlamenti facevano continuamente leva su questo aspetto e pretendevano di essere gli unici organi legittimati a decidere sull'«utilità di modificare le leggi anteriori» (Carré, *Le pouvoir législatif*, p. 2 e *passim*).

Un sovrano invaghito delle "novità" rinunciava a essere il "padre della Nazione", per indossare l'infamante veste dell'"usurpatore". Il pronunciamento contro la nuova legge giudicata illegittima diventava allora per i magistrati un dovere assoluto. Rifiutando l'*enregistrement*, le Corti sovrane ritenevano di dare veste istituzionale alla con-

danna, divina e popolare al tempo stesso, del provvedimento incostituzionale.

Quando il Parlamento interveniva per bloccare l'*iter* di un atto legislativo giudicandolo contrario all'*ordo juris* vigente, affermava di adempiere a un suo fondamentale dovere istituzionale sancito solennemente dal giuramento di fedeltà al re e alle leggi del regno pronunciato dai magistrati fin dall'acquisizione dell'ufficio. I *robins* ricordavano allora al sovrano che anche lui era vincolato da un solenne giuramento: nella cerimonia d'incoronazione egli aveva giurato di salvaguardare e di proteggere i diritti acquisiti, le prerogative e i privilegi dei sudditi e degli ordini; in definitiva, lo *status quo*. Trasgredendo quel solenne impegno sarebbe diventato un despota e un tiranno, spergiuro e traditore della Patria, indegno di ricoprire le sue funzioni regali.

Erano sanzioni e deterrenti di non poco conto in quel contesto psicologico e politico. Sul terreno della legislazione la prudenza era quindi obbligata per i sovrani. Legiferare senza il consenso della Nazione era praticamente impossibile. E i Parlamenti ritenevano di essere l'unica istituzione in grado di esprimere quel "consenso" in assenza degli Stati generali (Mazzanti Pepe, *Le aspirazioni*; Krynen, *Qu'est-ce qu'un Parlement*; Di Donato, *Le concept de représentation*, pp. 63-68; Id., *L'ideologia dei robins*, pp. 519-524). Di qui la necessità di ricercare un accordo preventivo con le *Chambres* parlamentari.

### 2.1. *Le leggi del re assoluto erano imposte o concordate?*

Il giudizio di costituzionalità sulle leggi non era quindi solo un procedimento di verifica tecnico-giuridica *ex post*. Esso era invece

parte di un più vasto orizzonte politico dominato da un sottile gioco psicologico. Opponendo alla *voluntas regis* il tradizionale e consolidato *ordo juris ac societatis* i magistrati inducevano il sovrano e i suoi governi a un'obbligata strategia precauzionale nei confronti del Parlamento: così il sovrano per un verso era indotto all'autocensura e per un altro era vincolato alla costruzione di una *entente préalable* con la magistratura parlamentare. Nella maggior parte dei casi, era questa la dura alternativa che nella pratica del sistema si poneva di fronte ai sovrani e ai ministri che intendevano emanare nuovi provvedimenti legislativi.

Per rendersi conto di questo andamento concreto della vita politica e istituzionale, fatto di continui e incessanti intendimenti *sous-table*, di sottintesi, di *clins d'oeuil*, di difficili e precari tentativi di accordo, di rotture improvvise e violente (vere o strategiche), di rappresaglie politiche, di ricatti (espliciti o appena accennati), basta sfogliare i *Registres du Parlement* e specialmente i *Registres* delle *Chambres des Enquêtes* e delle *Requêtes* (esempi molto significativi sono in BS, *mss.* 721-731: per la «Première chambre des enquêtes»; e 732: per la «deuxième»).

Le procedure effettive di assunzione di un provvedimento, e ovviamente i suoi contenuti, risultavano molto influenzati da questo schema, contraddicendo sistematicamente le disposizioni del diritto formale. Partire da quest'ultimo significa perciò condannarsi inesorabilmente a non comprendere nulla del funzionamento reale del sistema giuridico-politico della monarchia assoluta.

Quasi ogni giorno alcuni magistrati, componenti delle *Chambres* del Parlamento (con in testa i loro *présidents*), venivano convocati (o si recavano spontaneamente) a Versailles per incontrare in via riservata qual-

cuno dei ministri e dei segretari di Stato e concordare con loro il da farsi. Talvolta, per gli affari di maggior peso queste «conférences» avvenivano alla presenza dello stesso re o del cancelliere. Spesso il confronto si protraeva per ore o veniva diluito in diversi incontri.

Il più delle volte le parti addivenivano a un faticoso accordo sulla base del quale venivano poi emanati da ambedue le istituzioni, *Parlement* e *Conseil*, ciascuno per la sua competenza, i conseguenti atti formali. Gli atti legislativi – e sovente anche gli atti di amministrazione –, prima di essere presentati come manifestazione della «puissance absolue», erano quindi ampiamente concordati.

Seguiamo, al riguardo, un caso particolarmente emblematico: quello della «Déclaration du Roi concernant le cadastre général, la liquidation et le remboursement des dettes de l'État» del 21 novembre 1763. A margine di una copia a stampa del testo di questo provvedimento (che era in quel momento uno dei pilastri della politica economica del governo: cfr. Alimento, *Riforme fiscali*), Le Paige annotò di suo pugno questo importantissimo commento:

Questa dichiarazione suppone come non avvenuti e di conseguenza non validamente registrati gli editti e le dichiarazioni registrati [in precedenza]. È vero altresì che si sarebbe dovuto dare a questa dichiarazione il titolo di *editto* [= legge]. Ma per concedere qualcosa, ci si è accontentati del nome e della forma di *dichiarazione*. Essa è l'opera di m[onsieur] Lambert [= consigliere al Parlamento appartenente al gruppo lepaigiano], che la concertò con il nuovo vice-cancelliere [= Maupeou-padre] e con [il ministro] Bertin, controllore generale [delle finanze].  
[BPR, LP 558=72, f. 1]

Al termine della *Déclaration* è poi ripor-

tato il testo integrale dell'*enregistrement* parlamentare, che costituisce un classico provvedimento di giurisprudenza costituzionale fondato sul concordato preventivo. Il Parlamento lo emanò sulla base del criterio interpretativo-estensivo (oggi sarebbe definita una tipica «sentenza interpretativa di accoglimento»): l'*enregistrement* venne concesso, ma precisando che la sua efficacia era subordinata a una serie di condizioni, tra cui spiccava l'«exécution des promesses portées en l'article VIII», ossia la riduzione del prelievo fiscale (BPR, LP 558=72, f. 12).

Non sempre il negoziato aveva un lieto fine. In alcuni casi, particolarmente scottanti e controversi, l'accordo non veniva raggiunto neppure dopo i consueti *jeux de ruse*. Si aprivano allora le *querelles* che producevano il profluvio di atti e di documenti, compresi i *pamphlets* polemici da una parte e dall'altra, che gli storici hanno generalmente considerato come le principali fonti per ricostruire le crisi politiche della Francia di Antico regime.

Questi contrasti potevano esplodere in gravi crisi istituzionali, come accadde all'inizio degli anni '30, degli anni '50 e degli anni '70 del Settecento, con effetti dirompenti (Egret, *Louis XV*; Alatri, *Parlamenti*; Campbell, *Power and Politics*; Rogister, *Louis XV*; Swann, *Politics*). In quegli anni cruciali i rapporti tra magistratura e Corona s'inasprirono fino alla rottura completa e irreversibile. Il sistema politico si avviluppò su se stesso in una spirale ormai incontrollabile.

## 2.2. *Ire di amanti o conflitto permanente?*

Nonostante questi momenti topici abbiano sicuramente grande importanza sul piano storiografico, perché in essi i motivi della

contrapposizione tra i due poteri si manifestano in modo radicale lasciando emergere tutte le ragioni di fondo dello scontro, essi non devono essere studiati isolatamente. Non va trascurato, infatti, che quelle crisi furono l'acme di un conflitto permanente. Nel divenire della vita politico-istituzionale i momenti decisivi non vengono mai dal nulla, ma hanno una gestazione lunga e complessa e sono preparati da una serie di eventi che bisogna pazientemente seguire per comprendere in profondità gli esiti dei processi storici.

Nell'ordinamento costituzionale di Antico regime la contrapposizione tra magistratura parlamentare e Corona era divenuta la norma. Era l'ambito ordinario entro il quale tutti i protagonisti della vita politica coscientemente operavano. Per questo i momenti di crisi erano vissuti come l'esasperazione periodica di un assetto politico-istituzionale in cui l'oscillazione tra potere giurisdizionale e potere politico era considerata fisiologica. E fu proprio questo uno dei fattori che si rivelarono determinanti per il collasso del sistema. L'incapacità degli attori politici nel valutare che l'*escalation* dello scontro avrebbe portato a una reciproca delegittimazione dei poteri fu l'elemento decisivo.

A questa *faute d'acuité* non sfuggì neppure un osservatore distante, ma tutt'altro che disattento, come Bernardo Tanucci, che da Napoli scrisse al riguardo, in una lettera del 22 marzo 1766 (ossia pochi giorni dopo la seduta della «Flagellazione»), che le *querelles* tra re e Parlamenti in Francia apparivano come «ire di amanti, le quali presto finiranno e tornerà l'amore» (Tanucci, *Epistolario*, XVII, 1766, p. 70). Pochi giorni più tardi però, il 29 marzo, lo stesso Tanucci mostrò di aver maturato una convinzione molto più

decisa e assunse una posizione fermamente antiparlamentare proprio riguardo alla pretesa dei *robins* di esercitare un controllo politico sulle leggi del sovrano:

Dovrebbe la Toga abbandonare le sue massime di mediatrice tra il re e il popolo, di base della monarchia, di essenza della medesima, di organo della nazione, di depositario, di protettore della libertà, degl'interessi, dei dritti della nazione; di responsabile del ben pubblico tanto al Re, quanto alla nazione, di giudice tra il re e il popolo, di custode dei vincoli rispettivi e dell'equilibrio, di repressore dell'abuso della potenza e della libertà, di compagno del Re nella legislazione, di dispensatore e abrogatore delle leggi benché registrate, di barriera insormontabile alle decisioni di un'autorità arbitraria, agli atti non giusti e illegittimi, alle sorprese; finalmente, di poter abbandonare le sue funzioni nel caso di esser combattuta la sua autorità. [...] Ah! Quel nome di Parlamento è scandaloso. Conveniva dare ai giudici un altro nome, come si è fatto in Inghilterra e anche in Sicilia, ove sono Parlamenti li quali non si adunano da per sé stessi, né stanno sempre adunati, come li francesi, ma si adunano sol quando il re li aduna. [...] In somma, se son giudici li presenti parlamentari, come par che sieno, ha ragione il Re; se sono Parlamento la cosa è molto disputabile, e lo sarà sempre finché non si muta nome al collegio dei giudici. [...] Vedo bene che non sarebbe facile introdurre in cotesta nazione bollente tutto questo.

[Tanucci, *Epistolario*, pp. 83-84]

Il sistema era destinato dunque a restare diarchico e l'architrave di questa diarchia era il giudizio di costituzionalità. Questo giudizio non si esercitava solo nell'attività di controllo su una «legge del re», ma si articolava in tutta una serie di modalità preventive attinenti più che alla sfera giuridico-processuale *stricto sensu* a quel fitto complesso di relazioni politiche instauratesi tra Corona e magistratura. La dottrina parlamentare elaborò in materia un'ampia gamma di fattispecie, spingendosi addirittura

tura a sostenere l'obbligo del sovrano di abrogare una legge incostituzionale emanata da un suo predecessore e non annullata a suo tempo.

Bodin tentò di mettere ordine nell'intricata trama dei rapporti istituzionali tra i due poteri e osservò

che gli editti dei nostri re non vanno in esecuzione se non sono stati prima letti, pubblicati, verificati e registrati dal Parlamento. [...] Il principe non può derogare a quelle leggi che riguardano la struttura stessa del regno e il suo assetto fondamentale, in quanto esse sono connesse alla corona e a questa inscindibilmente unite (tale è, ad esempio, la legge salica): qualunque cosa un principe faccia in proposito, il successore è in pieno diritto di abolire tutto ciò che sia stato compiuto con pregiudizio di quelle leggi su cui la stessa maestà sovrana poggia e si fonda. [...] Se gli atti del predecessore sono stati diretti al bene pubblico, il successore è obbligato sempre ad osservarli. [Bodin, *I sei libri dello Stato*, I, lib. I, cap. VIII, pp. 368, 381, 405. Cfr. Gojosso, *Le contrôle de constitutionnalité dans la pensée juridique*, p. 145, col. II]

Sul piano strettamente teorico, Bodin non considerava l'intervento della magistratura «indispensabile al principe sovrano per fare la legge». Il principe restava titolare della funzione legislativa e quindi libero di redigere tutte le norme che riscuotessero il suo «plaisir». Tuttavia, «la verifica degli editti ad opera degli Stati o dei Parlamenti» restava sempre «di grande importanza al fine dell'osservanza delle leggi», ossia della loro efficacia (Bodin, *I sei libri dello Stato*, I, lib. I, cap. VIII, p. 384).

Abrogare «con clamore», ossia in modo esplicito, una legge esistente era dunque un'operazione – ancorché legittima – politicamente rischiosa perché in contrasto con la mentalità egemone secondo la quale la *Tradition* era garanzia assoluta di bene. Il rispetto dei costumi inveterati costituiva un

valore fondamentale in una società che considerava «l'ordine naturale come modello dell'ordine civile» (Mousnier, *La costituzione nello Stato assoluto*, pp. 46-49). Il mutamento era in generale svalutato.

Questa *forma mentis*, che – come già si è accennato – doveva «senza dubbio moltissimo ad Aristotele e all'aristotelismo scolastico, ma anche, in misura non minore, agli umanisti» (Mousnier, *ibidem*; cfr. Aristotele, *La politica*, lib. II, §3, pp. 53-54), non risparmiò neppure il genio più corrosivo e critico del Cinquecento, Michel de Montaigne:

Niente turba uno Stato come l'innovazione: il solo cambiamento dà forma all'ingiustizia e alla tirannia. Quando qualche pezzo tentenna, si può puntellarlo: ci si può opporre a che l'alterazione e la corruzione naturale a tutte le cose non ci allontanino troppo dai nostri inizi e principi. Ma mettersi a rifondere una così gran massa e a cambiar le fondamenta d'un così grande edificio, è cosa degna di coloro che per pulire cancellano, che vogliono emendare i difetti particolari per mezzo di una confusione generale e guarire le malattie con la morte. [Montaigne, *Saggi*, lib. III, cap. IX, p. 1275]

I riformatori erano, in realtà – come aveva già notato Cicerone nel *De Officiis* – «desiderosi non tanto di cambiare quanto di distruggere» (Montaigne, *ibidem*). Lo stesso Montesquieu non fu del tutto esente da questa radicata *forma mentis* quando affermò che era saggia e prudente regola di buon governo non spingersi mai fino al punto di cambiare gli antichi costumi, i riti pubblici e perfino i nomi degli istituti giuridici, per non dare al popolo l'impressione di voler sconvolgere all'improvviso assetti consolidati che si erano radicati nella mentalità collettiva.

Riformare strutture che venivano percepite ontologicamente come "essenze" *ab æterno* e per *æternum* significava seminare nel corpo sociale scompiglio, confusione e

incertezza e ciò avrebbe in definitiva condotto lo Stato alla sua rovina. Molti giuristi e uomini politici in tutt'Europa accettarono e seguirono questa linea teorica senza mai discostarsene (Di Donato, *Esperienza e ideologia*, I, pp. 393-403).

### 2.3. Come si riconosce una «legge del re»?

Il complesso di queste regole non scritte ma conosciute e osservate da tutto l'*establishment* dava luogo, nella formazione della legge, a pratiche tortuose dalle quali traevano vantaggio soprattutto i Parlamenti. Gli *arcana juris* e il condizionamento occulto della magistratura sul potere politico venivano continuamente alimentati dallo scontro tra giurisdizione e Corona.

Per questo i *robins* e i loro *leaders* (come l'*abbé* Pucelle o l'*avocat* Le Paige) a dispetto di ogni apparente disponibilità al dialogo con il Ministero, favorirono sempre in realtà il clima di tensione tra i due poteri e utilizzarono il controllo di costituzionalità come il principale strumento di attacco alla sovranità del *Conseil du roi*. Questa strategia venne messa in atto cercando di ampliare a dismisura l'ambito normativo di rango gerarchicamente superiore in base al quale una nuova legge veniva giudicata conforme o no all'ordinamento vigente e quindi legittima o illegittima sotto il profilo costituzionale.

Il controllo di costituzionalità assumeva quindi molteplici caratteristiche a seconda dei casi di specie. Il giudizio del Parlamento poteva essere portato o su una legge non ancora in vigore (che difatti i *robins* consideravano come un semplice «*projet de loi*» fin tanto che non fosse stata registrata in Parlamento), oppure durante il concreto svolgimento di un processo, laddove ci si trovava

di fronte a un caso giudiziario la cui decisione veniva a dipendere dalla legittimità o dall'illegittimità costituzionale di una legge del sovrano. Anche in quest'ultimo caso era naturalmente l'interpretazione dell'organo giudicante a giocare il ruolo decisivo.

Quando si considerino questi aspetti – finora trascurati dalla storiografia – è più agevole comprendere la logica di fondo del tentativo messo in atto a partire dagli anni '50 del Settecento da Le Paige e dai suoi «*disciples-robins*» di ricondurre anche il procedimento legislativo e in particolare la procedura dell'*enregistrement* nel novero delle leggi fondamentali del regno e quindi costitutive dello Stato. Alla "gerarchia statica" veniva così ad aggiungersi una vera e propria "gerarchia dinamica" del sistema giuridico. L'intento era quello di potenziare per questa via il giudizio di costituzionalità e con esso aumentare l'ingerenza politica della magistratura parlamentare.

Grazie alla "gerarchia statica" il Parlamento procedeva all'esame del contenuto normativo di ogni nuovo provvedimento regio: i *robins* parlavano al riguardo di un controllo di «legalità» e di «equità». Spesso la verifica si estendeva fino a valutare, più in generale, la relazione tra la nuova norma e il contesto sociale che la norma stessa intendeva disciplinare: controllo di «opportunità» (su queste tre diverse forme di controllo parlamentare, cfr. Richet, *Lo spirito*, p. 28).

Attraverso la "gerarchia dinamica", invece, la magistratura si pronunciava sulla questione pregiudiziale se il nuovo atto potesse essere considerato legittimamente o no una "legge" dello Stato in base alla correttezza del procedimento di formazione.

I giuristi hanno sempre insistito su questo punto che hanno comprensibilmente considerato un fondamentale pilastro del-

l'attività giuridica in ogni tempo: «Una legge sorta in violazione delle norme che stabiliscono come debbano farsi le leggi, non può essere una legge valida» in nessun ordinamento, in nessun sistema giuridico, anche in quelli «a costituzione flessibile» o a costituzione materiale (Crisafulli, *Lezioni*, p. 235).

Sul medesimo presupposto logico, i *robins* affermavano che la «costituzione del regno» statuiva che la procedura della *vérification* parlamentare degli atti regi doveva essere considerata essenziale e quindi ineludibile nel procedimento di formazione delle leggi. Di conseguenza una legge non registrata non poteva essere considerata legge in quanto creata in violazione della procedura tipizzata prevista dal *droit public*.

A questo caso poteva essere assimilato il «letto di giustizia». Secondo la *thèse parlementaire* gli organi muniti di giurisdizione dovevano disapplicare una legge registrata in letto di giustizia tacciandola d'incostituzionalità. In tutti gli altri casi in cui una legge fosse ritenuta contraria alla «constitution de l'État», quei medesimi organi dovevano interpretarla attribuendole un senso differente e conforme alla linea giurisprudenziale dettata dal Parlamento di Parigi.

Entrambe le gerarchie normative – tanto quella statica quanto quella dinamica – conferivano alla magistratura un enorme potere giurisdizionale d'intervento sugli atti legislativi e governativi. Ed è principalmente questo il motivo per cui i giuristi di antico regime tendevano a considerare l'*ordo juris* secondo una disposizione gerarchizzata.

La gerarchia delle norme era direttamente funzionale al governo politico dei giudici. Essendo l'ordinamento composto di materiali giuridici di diversa natura, l'interpretazione giurisprudenziale diventava lo strumento determinante per coniugare o per dis-

giungere norme appartenenti a diversi livelli gerarchici. Una norma scomoda poteva essere eliminata facendola risultare "inferiore".

In quel contesto, una struttura normativa di questo tipo attribuiva al Parlamento una grande e discrezionale flessibilità nella partecipazione ai processi di decisione politica. A differenza del governo, che era investito per dovere istituzionale del compito di amministrare e di assumere decisioni di cui portava la responsabilità, il Parlamento poteva modulare la sua presenza e il suo peso nelle diverse *affaires d'État*. Il suo potere era defilato, ma proprio per questo più esteso e incisivo.

Questa posizione di preminenza occulta nell'*establishment* istituzionale risultava estremamente vantaggiosa perché la magistratura poteva mantenere intatta la facoltà di decisione anche quando trovava conveniente non partecipare o partecipare *in limine* a certe deliberazioni ritenute scivolose e impopolari. Ciò favoriva la strategia della *Robe* nei confronti dell'opinione pubblica. Porsi agli occhi di tutti come i custodi della costituzione, i baluardi della legalità, favoriva il consenso intorno ai "tutori della legge". I magistrati erano regolarmente visti come i "salvatori della Patria" contro ministri corrotti, avidi di privilegi personali e mai sazi.

Il giudizio di costituzionalità era lo strumento-cardine di questo complesso sistema socioistituzionale. Ciò spiega come le modalità della sua attuazione fossero le più ampie possibili: il controllo poteva essere "accentrato", "preventivo" e "astratto", quando si espletava nel corso di un procedimento legislativo dinanzi al Parlamento di Parigi; ovvero, all'opposto, "diffuso", "successivo" e "concreto", come quello dei Parlamenti provinciali o delle giurisdizioni inferiori, ad esempio dei *présidiaux* o delle *sénéchaussées* e dei *baillages* nel corso di un

procedimento giudiziario (per queste categorie concettuali elaborate dalla dogmatica giuridica contemporanea, cfr. Crisafulli, *Lezioni*, pp. 236-239; Zagrebelsky, *La giustizia*, pp. 167-172; Cappelletti, *Il controllo*; Pizzorusso, *I sistemi*, pp. 421 ss.).

Nell'attività del Parlamento si coagulavano giustizia costituzionale e giustizia ordinaria. Nella vita attiva della *Cour souveraine* le due sfere non risultavano così distinte come possono apparirle oggi nella classificazione concettuale *ex post*. Spesso questi diversi tipi di controllo si sovrapponevano. Così pur nell'apparente rigoroso rispetto delle forme giuridiche, la *voluntas regis* cristallizzata nella legge era destinata comunque a subire un processo di distorsione interpretativa da parte della magistratura.

Il Parlamento aveva un incisivo potere gerarchico sulle giurisdizioni inferiori e subalterne, e poteva influire pesantemente già nelle prime fasi processuali. Nei casi più clamorosi ciò era strategicamente utile per mostrare l'unità dell'ordine giudiziario, come blocco compatto a difesa di un principio costituzionale ritenuto essenziale e inviolabile. Ciò spiega anche l'interesse della *Robe parlementaire* alla grande diffusione dei propri atti (come le «*remontrances*» e gli «*arrêtés*») emanati a difesa della «costituzione del regno» contro un re e un governo disposti senza scrupoli a violarla.

### 3. Giudizio di costituzionalità e limiti al potere sovrano nel XVIII secolo

Il trionfo di questa linea, nel contempo ideologica e strategica, che individuava nel giudizio di costituzionalità il potere decisivo per inserire la giurisdizione parlamentare nella

sfera dell'alta politica, si realizzò progressivamente nel corso del Settecento. A partire dalla morte di Luigi XIV (1° settembre 1715) il sindacato di costituzionalità assunse tratti più marcatamente politici divenendo lo strumento cruciale dell'attività di opposizione della *Robe*.

#### 3.1. Le limitazioni giurisprudenziali

La magistratura fu, in quella fase di generale ricostruzione degli equilibri politici, tutta protesa verso lo sforzo di recuperare la centralità istituzionale perduta sotto il lungo regno del re-sole (Ford, *Robe and Sword*), un periodo che i *robins* settecenteschi intesero – e propagandarono a gran voce – come una parentesi rovinosa per gli equilibri costituzionali dello Stato, una disgrazia abbattutasi su una nazione prima di allora mostratasi sempre rispettosa di un'inveterata «tradizione costituzionale» di cui il Parlamento aveva garantito l'osservanza (Di Donato, *Giuristi e storia*, pp. 101-109). Ancor più che in passato si fece leva, allora, sugli istituti della *vérification* e dell'*enregistrement*, intesi come il perno del giudizio di costituzionalità attuato dalla magistratura parlamentare.

Il problema politico-istituzionale con cui quel giudizio venne inevitabilmente a incrociarsi fu quello della concreta limitazione dei poteri del sovrano. L'argomento, da sempre al centro della dottrina giuridica e politica, era divenuto ancor più sentito nel *milieu parlementaire* dopo l'esperienza della monarchia "solare". Un grande *homme de robe* prim'ancora che *philosophe* come Montesquieu intervenne fin dagli anni Venti per far osservare come un potere non si riesca mai a limitare con precetti morali o con squillanti formule di teoria politica (quali le teorie «dei

freni» o dei diritti «naturali» elaborate dalle dottrine giuridiche precedenti) prive poi di strumenti attuativi.

Ma, in verità, attenti lettori di Machiavelli – anche se quasi sempre dichiaravano *apertis verbis* di abborrirlo –, i giuristi non avevano mai creduto ingenuamente all'efficacia di quei vacui rimedi. Essi sapevano bene che se un potere di resistenza e di controllo non si fosse strutturato in una istituzione munita di concreti strumenti d'intervento, i sovrani avrebbero potuto agire indisturbati e quindi, in barba a ogni «teoria dei freni», senza limiti efficaci.

L'unica, vera limitazione poteva scaturire, invece, da una serie di pratiche, qualificabili *lato sensu* come giurisprudenziali, messe in atto dai Parlamenti. A quello scopo potevano essere "piegati" i complessi e arcani meccanismi che presiedevano alla formazione dei loro atti ufficiali (*arrêts, arrêtés, remontrances, arrêts de réglément*). Fu quello che accadde a partire dai primi anni Cinquanta sotto la guida di Louis-Adrien Le Paige, un *leader* dotato di grande carisma politico, un geniale *parvenu* che riuscì senza alcuna carica di rilievo a governare per più di trent'anni la giurisprudenza dei Parlamenti dell'intero regno (Di Donato, *L'ideologia dei robins*, pp. 173-389).

Uno dei maggiori esponenti del gruppo di *robins* che aderivano alle posizioni dottrinali di Le Paige, François de Murard, avrebbe tracciato, nel momento cruciale dello scontro, una chiara sintesi su questo fondamentale argomento, indicando nel giudizio di costituzionalità l'arma decisiva di cui il Parlamento disponeva per salvare lo Stato dalla deriva dispotica del monarca assoluto:

Poiché non è mai stato possibile, senza i più grandi inconvenienti, limitare la potenza del re nella sua amministrazione, e in tutto ciò che poteva

investire la stabilità delle leggi fondamentali, quale poteva essere allora il mezzo di erigere una barriera all'abuso del potere sovrano? Non ce n'era che uno: [...] impedire che il monarca potesse fare le leggi per il governo dei suoi sudditi, senza sottometterle in qualche modo a un loro esame. [...] I magistrati [sono] gli esecutori naturali delle leggi. [Certo, solo al re] compete di fare le leggi. [Ma] è necessario ch'egli sia istruito di tutti gl'inconvenienti che potrebbero comportare le leggi che vuol fare, o anche di tutto ciò che potrebbe contribuire a renderle perfette.

[*Mémoire et réflexions de M. de Murard sur les différents objets qui peuvent avoir rapport à l'affaire du Parlement et à son rétablissement*: BPR LP 42, cc. 486-7 (2 mag. 1771)]

Il tema del sindacato di costituzionalità effettuato dal Parlamento attraverso l'*enregistrement* delle leggi era così posto di nuovo al centro del dibattito politico. Nell'agosto del 1757 il Parlamento di Rennes precisò, in termini assai poco diplomatici, che la giurisdizione parlamentare non era affatto circoscritta ai singoli casi giudiziari, ma si estendeva direttamente al controllo sulle leggi emanate dal re:

Le funzioni che caratterizzano il Parlamento non consistono nel giudicare qualche processo privato. Una porzione separata dei poteri dei magistrati non può essere considerata come quella pienezza della magistratura che costituisce l'essenza dei poteri e delle funzioni del Parlamento. Giudicare l'equità e l'utilità delle nuove leggi, difendere la causa dello Stato e del pubblico, mantenere l'ordine e la tranquillità del regno, esercitare un'amministrazione sovrana e politica generale, che si estende su tutte le materie, su tutti gli oggetti e su tutte le persone, tali sono i poteri e le funzioni originarie, esclusive e caratteristiche del Parlamento. Il giudizio nei processi privati non vi è compreso che come conseguenza e al modo stesso che la parte è compresa nel tutto.

[*Le Moy, Le Parlement*, p. 209; Alatri, *Parlamenti*, p. 95]

Appare molto chiara in testi di questo tenore l'influenza lepaigiana. Circa quattro anni prima l'*avocat* si era già espresso sullo stesso argomento in un *pamphlet* stampato anonimo (come quasi tutti i suoi scritti) e diffuso in migliaia di esemplari. In quel volumetto si erano lette frasi del seguente tenore:

Giudicare le cause dei singoli: è davvero questo l'unico dovere di questi magistrati? [...] Il Parlamento conosce bene l'estensione dei propri obblighi e il suo giuramento; ma questi obblighi e questo giuramento non consistono solo nel rendere la giustizia ai singoli soggetti, ma nel vegliare anche alla conservazione delle Leggi delle quali esso è depositario, nel prevenire o punire gli attacchi portati contro la sovranità del re e alla pubblica quiete. Quando i magistrati non possono esercitare liberamente delle funzioni così essenziali; quando non hanno più alcun mezzo per far pervenire la verità al trono e metterlo al riparo dalle sorprese; quando s'impedisce loro di fare rimostranze, o quando non si vuole ascoltare quelle che sono state fatte, allora questi magistrati perdono la più gran parte della loro esistenza; l'oggetto stesso, il più essenziale, di questa esistenza cambia al punto di ridurli come al nulla.

[Le Paige, *Lettre à un Seigneur de la Cour*: BPR, LP 530=40, cc. 8-9]

### 3.2. Il controllo del «sacerdozio civile» sulle «leggi del re»

Con Le Paige, il giudizio di costituzionalità divenne, ancor più che in passato, uno strumento della strategia politica dei corpi intermedi contro l'azione di governo del monarca e dei suoi ministri. Nella sua visione il Parlamento era destinato a diventare il vero centro politico dello Stato. L'*avocat* era convinto «che il re è la fonte di ogni legislazione», ma che nel contempo «in ottemperanza della costituzione dello Stato, il Parla-

mento ne è il ministro e l'organo». Di conseguenza, «il potere di registrazione delle leggi», spettante esclusivamente al Parlamento ed esercitato «a seguito di un libero suffragio» ne costituiva il supremo e indispensabile «sigillo» (BPR, LP 547=133, c. 1).

Questa definizione produceva due conseguenze teorico-pratiche importanti: per un verso concentrava nel solo Parlamento le funzioni di controllo dell'attività legislativa ed esecutiva della Corona, funzioni che a suo giudizio non potevano essere assolte da nessun altro organo; per un altro collegava le leggi fondamentali e quindi il livello normativo costituzionale alla funzione giurisprudenziale ordinaria, nella convinzione – mutuata da Montesquieu – che sottrarre il «potere di libera valutazione a un corpo permanente che possiede da sempre il deposito delle leggi», significava «distruggere le leggi fondamentali del regno» e con esse smembrare la base stessa della «costituzione». Infatti, «dove non vi è alcun deposito stabile delle leggi, non vi sono neppure leggi fondamentali».

L'idea-cardine è qui che la «costituzione», concepita come «deposito di leggi» interpretate per via giurisprudenziale, avesse «contribuito a conservare l'ordine dello Stato altrettanto che la forza delle armi». Coerentemente a questo presupposto la magistratura diventava «una milizia che ha le sue prove, e che richiede coraggio e fermezza come la milizia delle armi» (BPR, LP 569=97, 30 aprile 1771). Le armi del magistrato erano gli strumenti della tecnica esegetica attraverso i quali egli manifestava i segni del *munus* ricevuto direttamente dalla *divinitas*. Il potere delle corti di giustizia configurava una «teocrazia giudiziaria» (Renoux-Zagamé, *Du droit de Dieu*, pp. 121-129).

Per questo motivo l'attività del giudice configura nel pensiero lepaigiano un vero e proprio «sacerdozio civile» e del pari «l'amministrazione della giustizia è uno di quei prodigi di politica, che raffigura il più vivamente possibile ai nostri occhi la divinità» (Le Paige, *Lettre apologétique, critique et politique sur l'Affaire du Parlement*, s. 1. [ma Paris, Enclos du Temple] 1754: BPR, *Fonds Lettres*, 329, p. 99). Per Le Paige il giudizio di costituzionalità del Parlamento si legittima in definitiva con il carattere soprannaturale della *Scientia Juris*.

Citando a supporto della sua tesi alcune tra le maggiori *auctoritates* della dottrina giuridica europea, Le Paige intendeva accreditare il Parlamento di Parigi come supremo giudice costituzionale del regno. Attraverso il controllo sulle leggi egli intendeva rivendicare la piena partecipazione della magistratura alla sovranità politica:

È un Re padrone di fare adottare come legge tutto ciò ch'egli giudica giusto? E di creare delle nuove leggi, di abrogare le vecchie, di disporre del Regno come cosa propria e delle proprietà dei suoi sudditi come sua proprietà personale? E gli editti ch'egli emana devono essere accettati solo perché così a lui piace, in modo che la registrazione non sia che una semplice notificazione della sua volontà, una promulgazione legale, autentica, che rende obbligatoria la legge, in quanto la fa conoscere? O piuttosto la registrazione non presuppone nel corpo incaricato di questa importante funzione il diritto di esaminare la legge, di confrontarla con le leggi precedenti, e con gli stessi interessi del monarca, il bene del suo Stato, l'interesse legittimo dei sudditi? Tutto dipende dalla discussione su quest'unico punto. Se la registrazione non è che una formalità di notifica al popolo attraverso l'organo dei tribunali, allora non vi è alcuna difficoltà: appena il Re ha iscritto lui stesso, o lo ha fatto fare da un latore dei suoi ordini, la sua volontà sul registro delle leggi, il primo dovere del Parlamento è di obbedirvi, e il suo ministero si limita allora a dargli la più rigorosa esecuzione. Ma se, al

contrario, la registrazione presuppone una discussione illuminata, una verifica libera, che solo dopo aver confrontato l'editto con il bene ch'esso è destinato a produrre lo omologhi al deposito delle leggi, ovvero lo dichiara inidoneo ad assolvere quest'angusta funzione, allora è chiaro che in questo caso il Parlamento non è affatto obbligato di prestarvi acquiescenza dopo la formalità delle prime rimostranze; [e] che continuando a sussistere tanto le ragioni che hanno portato alla sua adozione [da parte del Re] quanto quelle che hanno spinto il Parlamento ad opporvisi, queste rimostranze devono essere perseveranti.

[Le Paige, *Lettre à M. \*\*\**, pp. 22-24]

### 3.3. Il giudizio costituzionale come veicolo tecnico della partecipazione politica

Questa dottrina è una scoperta rivendicazione del ruolo politico della *Robe parlementaire*. Lo conferma il fatto che Le Paige si preoccupa di tamponare le conseguenze negative che la magistratura avrebbe potuto subire, in termini di responsabilità individuali e collegiali, una volta ammesso il principio della sua partecipazione alla scelta dell'indirizzo legislativo e amministrativo.

Una funzione come quella giurisdizionale, che per sua natura (e per sua convenienza) doveva mantenersi formalmente in una sfera di apoliticità, non poteva infatti essere sfiorata da sospetti di parzialità e neppure investita dalla responsabilità che spettava unicamente a chi esercitava il potere di *condere leges*:

Si dirà dunque che [attraverso il sindacato sulle leggi] il Parlamento si attribuisce il potere legislativo? Falsa deduzione, la cui imputazione rivelerebbe o ignoranza, o malafede. Solo il Principe è Legislatore; e dopo aver inviato la legge al suo Parlamento, e una volta averne ascoltato le rimostranze e aver dato credito ai giusti allarmi dei magistrati, egli può procedere all'esecuzione; oppure qualora si sia convinto degli argomenti da

Di Donato

loro manifestati ritenendo i loro rilievi fondati, egli ritira l'editto che è destinato a rimanere così un semplice progetto di legge che egli ha sentito non poter essere rivestito delle forme essenziali della legislazione.

[Le Paige, *Lettre à M. \* \* \**, pp. 24-25]

In sostanza, il progetto politico-istituzionale lepaigiano prevedeva una divisione di compiti di questo tipo: al potere politico (Corona e Ministero consiliare) spettava la responsabilità di proporre le scelte; al potere giudiziario (Parlamento), la funzione di valutarle approvandole o respingendole. Lo strumento per l'attuazione di questa divisione funzionale non poteva che essere il sindacato di costituzionalità. Il problema del conflitto insanabile magistratura/ potere politico nell'ambito dell'organizzazione funzionale dello Stato moderno emerge qui in tutta la sua drammatica e irresolubile evidenza.

Per dar fondamento al controllo parlamentare di costituzionalità, Le Paige ricorse anche a un altro argomento classico della dottrina giuridica europeo-continentale: l'affidabilità del diritto come strumento scientifico, oggettivo di conoscenza del "bene" e del "giusto", contrapposto al fragile, fallace, mutevole giudizio dei singoli uomini e della ragione umana. Il re è un singolo uomo e come tale era soggetto come tutti gli uomini al rischio di errore:

In Francia sono i re gli unici e sovrani legislatori. Questa è la prima base del nostro diritto pubblico. Ma i re sono uomini, come in ogni altra parte del mondo. Essi sono tanto più esposti all'imprevisto e alla sorpresa quanto più sono pieni di bontà rispetto a tutti gli altri uomini; ed essendo più umani e più accessibili, è facile riuscire a ingannarli. Le passioni, d'altronde, avanzano i loro diritti sul cuore dei re, come su quello del resto degli uomini.

[BPR, LP 530=9]

Una volta riconosciuto che la natura umana dei sovrani non è diversa da quella dei comuni mortali e che essi sono soggetti come tutti gli uomini all'errore, Le Paige può passare al seguito della dimostrazione concernente la necessità dell'apparato giurisdizionale come garanzia di solidità e potenza dello Stato:

È appunto questa la grande saggezza che i nostri re hanno avuto; e con una moderazione propria forse solo ai nostri monarchi, essa ha voluto prevenire le tristi conseguenze di queste fragilità umane, stabilendo un tribunale che sarebbe stato una parte essenziale nella costruzione dello Stato, incaricandolo del deposito delle leggi, ordinandogli di vegliare senza sosta ai veri interessi del principe e dei suoi Stati, e di opporre agli inganni che gli si sarebbero potuti fare, delle ferme rispettose rappresentazioni, o anche un'umile, ma generosa resistenza. E questa è la seconda base del diritto pubblico della Francia; e questo è il monumento, antico quanto lo Stato stesso, della prudente equità dei nostri monarchi. Questo monumento non ha mai subito un'eclisse, fin dall'origine della monarchia.

[BPR, LP 530=9]

Da tutto ciò derivava, per Le Paige, un principio politico universale, inestinguibile in una monarchia di diritto divino. In base a questo principio si poteva affermare

che i re, per la stessa attribuzione della loro sovranità, sono nella felice impotenza [*bienheureuse impuissance*] di distruggere le leggi dei loro Stati, e che ciò non è né imperfezione, né debolezza in un'autorità suprema.

[BPR, LP 530=9]

Ritorna qui il criterio di fusione tra giudizio di "costituzionalità" e giudizio di "legalità", rese ormai indistinguibili nella concreta attuazione della *jurisdictio* parlamentare.

Le riflessioni di Le Paige sono una testimonianza tutt'altro che limitata a una per-

sonalità – per quanto gigantesca – del mondo giuridico e politico francese di Antico regime. Esse contengono una sintesi d'idee largamente circolanti nei *milieux parlementaires* e in molti ambienti giuridici europei, ed esprimono una linea teorico-pratica che, come si legge in una lettera manoscritta e inedita che gli fu inviata il 14 dicembre 1753 da Bourges da uno dei *robins* che erano lì esiliati, meritava «di essere scolpita nello spirito di tutti i magistrati» (BPR, LP 530=9).

Di questo spirito, di questa "ideologia", la manifestazione più esplicita ci viene offerta da due manoscritti inediti di grande valore storiografico, provenienti entrambi dalla *plume* di de Revol:

La corte del Parlamento è la sola depositaria dei principi della nostra costituzione. [...] Il Re è il vassallo immediato della legge; il Parlamento è il vassallo mediato. Quando i due poteri sono d'accordo, essi non ne formano che uno solo, sotto gli ordini della legge. [...] Ma quando i ministri fanno sì che il principe sembri arrogarsi un potere distruttivo di quello del Parlamento, allora questo vassallo mediato invoca la legge suprema dello Stato.

[BPR, LP 580-4, c. 699]

La conseguenza di questa visione è che il giudizio di costituzionalità, contenuto nella procedura della registrazione, diventava nella dottrina della *robe parlementaire* «una delle forme essenziali e più preziose» dello Stato monarchico-assoluto. Il Parlamento si proponeva come il naturale "custode della costituzione". Nel giudizio di costituzionalità la magistratura trovava lo strumento principe «per dare un'esistenza giuridica alle volontà del sovrano» (BPR, LP 534=33).

#### 4. *Conclusion: un ponte tra passato e presente*

L'esistenza del giudizio di costituzionalità negli ordinamenti giuspolitici di Antico regime è ormai un dato storico documentato. Tuttavia la storiografia istituzionale non deve avere alcun intento autocelebrativo, ma limitarsi a descrivere i fenomeni storici e a tracciarne un'interpretazione significativa. Indagare sul giudizio di costituzionalità nell'Antico regime significa imbattersi nel problema delle origini del conflitto tra il potere politico e quello giurisdizionale. Su questo percorso s'incontrano i temi più rilevanti della struttura socioistituzionale dello Stato assoluto a partire dalla mediazione patriarcale dei giureconsulti.

Il maggiore teorico settecentesco del giudizio di costituzionalità, Le Paige, ben conscio della portata della questione, si spinse fino a considerare l'esistenza di un giudizio sulle leggi come il criterio universale per distinguere «lo Stato da ciò che non lo è». La sua si configura quindi come una vera e propria teoria giuridica dello Stato, che si può sinteticamente riassumere così: non vi è Stato senza diritto; non vi è diritto senza costituzione, ossia senza principi e norme fondamentali da cui far derivare tutte le altre; non vi è costituzione senza Tradizione e senza una magistratura che interpreti l'una e l'altra e quindi, sostanzialmente, le crei. L'interpretazione creativa del diritto si determina, al suo più alto grado di perfezione e di efficacia, nel giudizio di costituzionalità.

Quest'ultimo non può essere quindi ristretto a una tipologia identificata con la forma giuridica storicamente determinata dall'emersione delle carte costituzionali, nell'età delle rivoluzioni. Il sindacato di costituzionalità appare invece legato ai processi di formazione stessa dello Stato moder-

no, come apparato capace di realizzare la sintesi politica di un molteplici e crescente fascio di specificazioni funzionali sempre più complesse e numerose, delle quali l'attività giurisdizionale si rivela l'unica in grado di tessere le fila.

Non mancano i riscontri testuali a suffragio di questa tesi. Uno dei più calzanti, ad esempio, è contenuto in un importante manoscritto anonimo che appartenne alla biblioteca del presidente Durey de Meinières, un altro magistrato schieratissimo sulle posizioni dell'*avocat*. Il manoscritto è intitolato «Observations sur les anciens registres du Parlement, faites sur une très ancienne copie de ces registres» (BS, *fonds Boissy d'Anglas*, voll. 813 e 1103, ff. 587-599). In queste righe si trova espressa con chiarezza l'idea che il vero obiettivo parlamentare era stato, fin da quando il Parlamento era stato reso sedentario da Filippo il Bello all'inizio del XIV secolo, il controllo sulle leggi del sovrano e la partecipazione al potere politico.

Già nel Medioevo, dunque, gli strumenti interpretativi dei *legum doctores* si erano affinati forgiando un arsenale discorsivo e argomentativo che si era assunto il compito precipuo di fissare limiti sempre meno vaghi all'azione politica del monarca. Prevenendo il pericolo dell'eccesso di potere da parte del re, i giureconsulti e gli organi istituzionali nei quali operavano si erano posti tempestivamente il problema dei contrappesi studiando ogni «possibilità di limitare giuridicamente in modo efficace il potere politico».

I maggiori «uomini di quel tempo vollero già costringere i monarchi a non usare arbitrariamente il potere» (cfr. David, *La souveraineté*, pp. 8-9). In quella fase lo strumento giurisdizionale utilizzato dai magistrati furono gli *olim*, antesignani dei suc-

cessivi *arrêts* (Boutaric, *Actes*). Lo studio di questi provvedimenti, spesso di vera e propria giustizia costituzionale *ante litteram*, raccolti a questo scopo in appositi registri, fu considerata di sicura utilità agli occhi di un *robin* del XVIII secolo interessato a trarne partito, nell'intento di reperire precedenti di lunga durata alla giurisprudenza costituzionale del Parlamento:

Lo studio che si può fare di questi registri di *olim* – si legge nel manoscritto di questo anonimo magistrato – non consiste tanto [...] ad esaminare delle questioni che vi sono state decise, perché essi sono passati in troppe mani, e noi disponiamo di molti estratti nel vecchio stile del Parlamento.

[BS, *fonds Boissy d'Anglas*, vol. 813, f. 6r.]

Per questo fine ci si poteva indirizzare utilmente alle opere compilative di uno Choppin, di un Corbin, di un Bouchet, di un du Luc o alle «preuves de liberté de l'Eglise gallicane» (*ibidem*, f. 6v). Riportare in vita gli *olim* rispondeva, invece, a un obiettivo fondamentalmente politico:

Il vero oggetto che ci si potrebbe proporre visitando questi antichi registri sarebbe di esaminare quelli che sono stati scritti per essere stati parte delle deliberazioni del Parlamento e, tenendo conto della storia del tempo, di ben riconoscere quelli che avevano avuto una parte nel governo o nella potenza pubblica.

[*Ibidem*]

Si può trovare nelle fonti parlamentari settecentesche una dichiarazione più estesa e argomentata, ma non più esplicita. Il vero scopo della giurisprudenza costituzionale, fin dai suoi inizi, era la partecipazione arcana della magistratura togata al potere sovrano. I *robins* intendevano prendere parte attiva nell'esercizio della funzione decisionale sugli "affari di Stato", ossia dell'indirizzo

politico. Nel loro intento, era questo lo scopo effettivo del *dépôt légal*. In un sistema che fondava in massima parte la sua legittimazione sulla forza della *Traditio*, la *pesanteur* della storia giocava un ruolo decisivo. E il *mare magnum* delle *decisiones* parlamentari offriva uno strumento insostituibile per realizzare l'egemonia – tecnica e politica – dell'apparato giurisdizionale.

Per le sue modalità tipiche e indipendentemente dai contesti nei quali venne sviluppandosi, il giudizio costituzionale – non diversamente dalla *jurisdictio* ordinaria – riuscì quasi sempre a sottrarsi a qualsiasi forma di censura e persino di semplice controllo (anche solo di legittimità) delle procedure seguite. I Parlamenti consideravano tali procedure come *interna corporis* e come tali pretendevano che fossero sottratte a ogni forma di sindacato esterno. L'attività giurisdizionale del Parlamento doveva restare insindacabile. Fino alla Rivoluzione i magistrati difesero gelosamente questo principio e agirono politicamente approfittando di una sostanziale inamovibilità e di una pressoché completa irresponsabilità per gli atti di giurisdizione e per gli effetti che ne derivavano.

Partecipazione occulta al potere sovrano e irresponsabilità politica furono l'eredità che quel modello giurisdizionale lasciò ai sistemi successivi fino agli ordinamenti attuali. Non può allora stupire che ci si continui a chiedere ai giorni nostri se esista un concreto rischio di «governo dei giudici» (Troper, *Existe-t-il un danger*). E del resto è stato osservato perspicacemente come oggi siamo di fronte a un processo che sembra concretizzare una sorta di ritorno all'Antico regime: assistiamo a una «transizione da uno Stato parlamentare di legislazione a uno Stato dominato dalla "jurisdictio" delle Corti costituzionali», veri eredi della giurisdizione

parlamentare di Antico regime (Habermas, *Fatti e norme*, pp. 296-297).

Questa fase di transizione appare «storicamente irrevocabile» e dà corpo a una giurisdizione, intesa appunto nel «senso pre-moderno di "jurisdictio"» che risulta sempre più fondata, come un tempo, su un «diritto soprapositivo» che i giudici costituzionali stessi creano fingendo poi di applicarlo traendolo da un *corpus* oggettivo e preesistente (Troper, *La notion de principes supra-constitutionnels*, in Id., *La théorie du droit*, pp. 195-214). Una tesi, questa, sempre più condivisa nella dottrina politologica contemporanea, ma non altrettanto in quella giuridica. Böckenförde ha osservato che negli ordinamenti contemporanei sfumano sempre più i confini tra legislazione e giurisdizione ed «entrambi i poteri creano diritto nella forma della concretizzazione ed entrano in concorrenza tra loro».

Proprio come nella dialettica Re/Parlamento, osservata dal punto di vista della magistratura parlamentare, in «questo rapporto di concorrenza il legislatore ha la prima parola», mentre la giurisdizione costituzionale «ha la parola che prevale» (Habermas, *Fatti e norme*, pp. 296-297).

La riflessione dei maggiori teorici del diritto, pur di diversi orientamenti, è ormai abbastanza omogenea nel considerare – come ha scritto Konrad Hesse – che «ogni interpretazione ha carattere creativo»; questa «creatività», pur essendo un elemento strutturale (quindi ineliminabile) di ogni giurisdizione, tende oggi a travalicare i suoi limiti fisiologici ed è perciò oggetto di un giudizio sempre più critico da molte parti. Soprattutto i filosofi del diritto e della politica hanno osservato come quella dialettica abbia finito col diventare la base di un indebito «incremento del potere della magistra-

tura» e di «un allargamento dei margini di decisione del giudice che rischiano di squilibrare il castello di norme dello Stato di diritto classico».

In tal modo «la magistratura interferisce in competenze legislative per le quali non ha legittimazione democratica», con la conseguenza di svuotare «la legittimazione democratica del diritto» (Habermas, *Giurisdizione e legislazione: ruolo e legittimità della giurisprudenza costituzionale*, in Id., *Fatti e norme*, pp. 291-292 e 294). In particolare la giurisdizione costituzionale si attribuisce ormai apertamente «la facoltà di procedere a una creazione di diritto dalle aspirazioni politiche», mentre il controllo di costituzionalità dovrebbe «sempre limitarsi all'applicazione di norme (costituzionali) presuntivamente valide» (Habermas, *Fatti e norme*, pp. 301 e 311). Tuttavia lo stesso Habermas riconosce che la distinzione tra discorsi che *applicano* e discorsi che *fondano* norme funziona solo «in termini di logica argomentativa», ossia solo negli astratti enunciati descrittivi della teoria giuridica (*ibidem*).

In realtà, il fenomeno non dipende né dal modo in cui le costituzioni sono redatte né da un presunto “sconfinamento” dei poteri degli organi di giurisdizione costituzionale, ma piuttosto dalla natura stessa della giurisdizione: «Dal momento che il giudice costituzionale interpreta la costituzione, è lui stesso a determinare la norma costituzionale. Egli esercita un potere costituente». Va riconosciuto consequenzialmente che «il controllo di costituzionalità è radicalmente incompatibile con la democrazia» se s'intende quest'ultima come «un sistema nel quale le norme generali, e in primo luogo le leggi, sono prodotte dal popolo o da suoi rappresentanti». A meno che non si voglia fingere di considerare gli

stessi organi di giurisdizione costituzionale come «rappresentanti del popolo» (Troper, *La théorie du droit*, pp. 192-193). Si tornerebbe così né più né meno – tragedia o farsa? – alla *fictio juris* del *consensus gentium*: la rappresentanza «consensuale» presunta e autofondata dei parlamenti di Antico regime (Krynén, *Qu'est-ce qu'un Parlement qui représente le roi?*).

Lo squilibrio tra potere legislativo e organi costituzionali di controllo è dunque *in re ipsa* ed ha origini molto più antiche dell'attuale conflitto. Esso è radicato nella struttura stessa dello Stato moderno. Se si vuole superare il governo occulto della giurisdizione non vi è altra strada che ripensare *ab imis fundamentis* lo Stato.

Illusione o speranza?

#### Fonti archivistiche

- BAN = Bibliothèque de l'Assemblée Nationale (126, rue de l'Université, 75007, Paris);  
BPR, LP = Bibliothèque de la Société de Port-Royal (169 rue St. Jacques, 75005 Paris), *collection Le Paige*;  
BS = Bibliothèque du Sénat (Palais du Luxembourg, 15, rue de Vaugirard, 75006 Paris).

#### Bibliografia

- Alatri (Paolo), *Parlamenti e lotta politica nella Francia del Settecento*, Laterza, Roma-Bari 1977;  
Alimento (Antonella), *Riforme fiscali e crisi politiche nella Francia di Luigi XV – Dalla “taille tarifée” al catasto generale*, Olschki, Firenze s.d. [1995];  
Aristotele, *La politica*, Laterza, Bari 1969<sup>4</sup>;  
Bodin (Jean), *Les Six Livres de la République* [1576], tr. it. a cura di Margherita Isnardi Parente e Diego Quagliani, *I sei libri dello Stato*, 3 voll., Utet, Torino 1964-1988-1997;  
Boutaric (Edgard) (ed.), *Actes du Parlement de Paris*, 2 voll., Plon, Paris rispettivamente (t. I) 1863 e (t. II) 1867;  
Bugnyon (Philibert), *Legum abrogatarum et inusitatarum tractatus* [1563], apud Petrum de Dobbeleer, Bruxellis 1702 (3<sup>a</sup> ediz.);

- Calogero (Guido), *La logica del giudice e il suo controllo in Cassazione*, Cedam, Padova 1964 (rist. inalterata della 1ª ediz. del 1937);
- Campbell (Peter R.), *Power and Politics in Old Regime France. 1720-1745*, Routledge, London and New York 1996;
- Cappelletti (Maurò), *Il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi nel diritto comparato*, Giuffrè, Milano 1968;
- Carré (Henri), *Le pouvoir législatif au temps de Louis XV*, Imprimerie Millet, Poitiers 1889;
- Crisafulli (Veziò), *Lezioni di diritto costituzionale. II. L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative - La Corte costituzionale)*, Cedam, Padova 1976;
- David (Marcel), *La souveraineté et les limites juridiques du pouvoir monarchique du IX<sup>e</sup> au XV<sup>e</sup> siècle*, Dalloz, Paris 1954;
- Di Donato (Francesco), *Esperienza e ideologia ministeriale nella crisi dell'ancien régime*, 2 voll., Jovene, Napoli 1996;
- *La puissance cachée de la robe - L'idéologie du juriconsulte moderne et le problème du rapport entre pouvoir judiciaire et pouvoir politique*, in Cayla (Olivier)-Renoux-Zagamé (Marie-France), *L'office du juge: part de souveraineté ou puissance nulle?*, «Atti del Congresso internazionale di Rouen», 26-27 mar. 1998, LGDJ, Paris 2001, pp. 89-116;
- *Le concept de «représentation» dans la doctrine juridico-politique de Louis-Adrien Le Paige*, in *Le concept de représentation dans la pensée politique*, «Actes du colloque d'Aix-en-Provence» organizzato dall'A.F.H.I.P. (XV), 2-3 mag. 2002, PUAM, Aix-en-Provence 2003, pp. 53-73;
- *Giuristi e storia dello Stato: il conflitto magistratura-potere politico nella Francia del Settecento*, in «Storia Amministrazione Costituzione», Annale ISAP, Il Mulino, Bologna, n. 11/2003, pp. 73-122;
- *L'ideologia dei robins nella Francia dei Lumi - Costituzionalismo e assolutismo nell'esperienza politico-istituzionale della magistratura di antico regime (1715-1788)*, vol. I, ESI, Napoli 2003;
- Egret (Jean), *Louis XV et l'opposition parlementaire. 1715-1774*, Colin, Paris 1970;
- Ford (Franklin L.), *Robe and Sword - The Regrouping of the French Aristocracy after Louis XIV*, Harvard Univ. Press, Cambridge (Mass.) 1953 (3ª rist. 1968);
- Gojoso (Éric), *Le contrôle de constitutionnalité dans la pensée juridique française de la seconde moitié du XVIII<sup>ème</sup> siècle: une autre approche*, in «Giornale di Storia Costituzionale», n. 4, 2/2002, pp. 145-154;
- Habermas (Jürgen), *Fatti e norme - Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia* (in part. si segnala per la specifica attinenza al tema il saggio *Giurisdizione e legislazione: ruolo e legittimità della giurisprudenza costituzionale*, pp. 285-340), Guerrini e Associati, Milano 1996, trad. it. a cura di Leonardo Ceppa di *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und demokrati-schen Rechtsstaats*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt a. M. 1992;
- Krynen (Jacques), *Qu'est-ce qu'un Parlement qui représente le roi?*, in Durand (Bernard)-Mayali (Laurent), *Excerptio-nes iuris: Studies in Honor of André Gouron*, «Studies in Comparative Legal History», The Robbins Collection, Berkeley 2000, pp. 353-366;
- *La constitution dans la pensée politique*, «Actes du Colloque de Bastia», 7-8 set. 2000, PUAM, Aix-en-Provence 2001;
- Le Moy (Arthur), *Le Parlement de Bretagne et le pouvoir royal au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Burdin, Angers 1909;
- Le Paige (Louis-Adrien), *Lettre à un Seigneur de la Cour sur la cessation du service arrêtée par le Parlement le 5 mai 1753*, s.l. (ma Paris, Enclous du Temple), 4 novembre 1753;
- *Lettre à M. \*\*\*, conseiller au Parlement*, Paris 1774;
- Mazzanti Pepe (Fernanda), *Le aspirazioni del Parlamento di Parigi a una funzione sostitutiva degli Stati Generali (1715-1771)*, «Annali della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Genova», I, 1973, 609-650;
- Montaigne (Michel Eyquem de), *Essais [1580]*, tr. it. a cura di Fausta Garavini, Saggi, 2 voll., Mondadori, Milano 1970;
- Mousnier (Roland), *La costituzione nello Stato assoluto - Diritto, società, istituzioni in Francia dal Cinque al Settecento*, a cura e con introduzione di Francesco Di Donato, ESI (Collana "Il Diritto e l'Europa"), Napoli 2001;
- Pizzorusso (Alessandro), *I sistemi di giustizia costituzionale: dai modelli alla prassi*, «Quaderni costituzionali», 1982;
- Renoux-Zagamé (Marie-France), *Du droit de Dieu au droit de l'Homme*, PUF (coll. «Leviathan»), Paris 2003 (si segnala in part., per la specifica attinenza al tema, il cap. intitolato «Contrôle de légalité contrôle de constitutionnalité», pp. 234-243);
- Richet (Denis), *Lo spirito delle istituzioni - Esperienze costituzionali nella Francia moderna*, Laterza, Roma-Bari 1998 (3ª ed. 2003), trad. it. a cura di Francesco Di Donato di *La France moderne: l'esprit des institutions*, Flammarion, Paris 1973;
- Register (John M.G.), *Louis XV and the 'Parlement' of Paris, 1737-1755*, Cambridge Univ. Press, Cambridge 1995;
- Swann, (Julian), *Politics and the 'Parlement' of Paris under Louis XV, 1754-1774*, Cambridge Univ. Press, Cambridge 1995;
- Tanucci (Bernardo), *Epistolario*, XVII (1766), a cura di Maria Grazia Maiorini, Società Napoletana di Storia Patria, Napoli 2003;
- Troper (Michel), *La théorie du droit, le droit, l'État*, PUF, Paris 2001;
- *Existe-t-il un danger de gouvernement des juges?*, in Daniel Soulez Larivière - Hubert Dalle (eds.), *Notre justice*, Laffont, Paris 2002, pp. 329-346;
- Zagrebelsky (Gustavo), *La giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna 1988<sup>2</sup> (1ª ed. 1977).

# Società civile e politica nella Restaurazione borbonica a Napoli

*Parte seconda\**

PAOLO PASTORI

## 1. Premessa

A quale modello guardavano la seconda e terza Restaurazione napoletana? A Napoli, con un qualche strabismo politico, non si era solo guardato a Vienna, ma anche a Parigi. Potevano i Borbone meridionali guardare all'esempio della *Charte octroyée* da Luigi XVIII?

Riagganciandomi alle tematiche sviluppate nella prima parte di questo mio saggio (pubblicata nel «Giornale di Storia costituzionale» n° 7, pp. 137-166), ricordo che per Bonald la vitalità o l'invecchiamento e la morte della società civile dipendono dal fatto che la titolarità delle primarie funzioni venga o meno affidata a concrete capacità politiche, a ceti ed ordini sociali caratterizzati nel senso di una opzione politica e non meramente privatistica, pertanto specializzati in senso tecnico-funzionale, nella prospettiva di attuazione di valori e convinzioni genuinamente etico-religiosi e politici.

A questo era intesa la metafora con cui Bonald argomenta la terza "legge fondata-

ta" della società civile, definita con la nozione di "corpi sociali permanenti", corpi, ordini e ceti da garantire nei confronti di tutti e del potere sovrano in particolare.

Va da sé che questo modello teorizzato da Bonald rimase allora qualcosa di ormai vagamente riferibile al contesto di uno *jus publicum Europaeum* che – se da gran tempo era tramontato (fra Medioevo ed epoca moderna) su gran parte del continente – tuttavia era ancor vivo in Inghilterra e riemergeva nelle resistenze che in nome di antiche autonomie si opponevano alla politica accentratrice dell'Impero. Un modello, peraltro, difficilmente recepibile fuori della Francia della Restaurazione, ed anche lì solo parzialmente corrispondente alla struttura etico-politica ed alle istituzioni previste dalla *Charte octroyée* da Luigi XVIII.

Tanto meno questo modello di società civile poteva venir riconosciuto ed accolto nel Regno di Napoli e di Sicilia (solo dal col-

\* La prima parte del saggio è stata pubblicata nel «Giornale» n.7/I semestre 2004, pp. 137-146.

po di Stato ferdinando del 1816 denominato Regno delle Due Sicilie). E tuttavia questo modello resta per noi un utile strumento concettuale per commisurare quanto spazio per l'ipotesi di una vera società civile, pluricetuale-multifunzionale, gerarchicamente ordinata, vi potesse essere nella monarchia napoletana. Se, infatti, un simile raffronto non è certo ipotizzabile nei confronti della prima Restaurazione (per l'opera essenzialmente reazionaria e repressiva svolta dai Borbone fra 1799 e 1800), invece sussistono ragioni storiche per proporlo nei confronti delle altre due successive Restaurazioni napoletane, cioè fra 1815-20 e fra 1821-60.

## 2. Dall'Assolutismo alla monarchia "consultiva"

Le indagini sul Regno – elaborate nel 1820-22 dal liberal-costituzionale (ma anti-democratico ed antiunitario) Luigi Blanch, discendente da un ramo collaterale dei marchesi di Campolattaro – ci forniscono ancora un'utile chiave interpretativa della monarchia borbonica della terza Restaurazione, mettendone a nudo limiti ed ambiguità (Blanch, *Considerazioni*, pp. 237-247).

D'altro canto, è innegabile che, nella drammatica svolta fra Antico regime, Rivoluzione francese, impero napoleonico e Restaurazione, la società politica concepita dalla monarchia napoletana si trovò troppo spesso a fronteggiare ostacoli alla sua stessa sopravvivenza. Minacce estreme, mortali, tali da lasciar poco spazio a veri ripensamenti e recuperi di modelli istituzionali più ampi ed esaurienti. E tanto meno spazio vi era al recupero delle istanze di una società civile come quella pluri-cetuale e multi-funzionale teorizzata da Bonald, aggregata in forme di con-

senso e di gerarchizzazione di ruoli distinti e complementari.

A creare qualcosa di simile nel Regno avevano pur guardato con serietà e lungo impegno Carlo III di Borbone ed il suo fedele ministro Tanucci (Pastori, *Modelli istituzionali*, pp. 131-190). Ma nello scorcio del XVIII secolo e nei tormentati primi due decenni del XIX non c'era più nemmeno l'ombra di quelle prospettive su cui era sorta e si era sviluppata la monarchia borbonica meridionale. Radicalmente diverso da quello della fondazione della dinastia si rivelò il contesto in cui si venne trovando la Restaurazione dei Borbone nel 1799, nel 1820-21 e poi nel 1848-49, impegnata, anzitutto, ad arginare le spinte più radicali della Rivoluzione più che a cercare di ridare spazio ad una società civile. Qui, si trattava di fornire risposte e contrapporre soluzioni ad un'ideologia democratico-egualitaria che, nelle sue prospettive di livellamento di ogni distinzione cetuale e funzionale, prefigurava i termini di una negazione irreconciliabile rivolta contro le istituzioni d'Antico regime. E non solo della negazione delle istituzioni assolutistiche si trattava, ma della stessa istituzione monarchica *tout-court*, e quindi di qualsiasi ipotesi di riforma nel senso di una società di corpi (o società di ordini funzionali, o società civile nel senso sopra considerato). Una negazione che pertanto confutava – assieme all'autorità del re – quelle della religione e dei corpi intermedi (clero, nobiltà, borghesia, nelle loro specificità politico-funzionali).

Ma anche su di un altro fronte della sua lotta mortale, fra il 1799 ed il 1849, la monarchia borbonica del restaurato Regno meridionale si trovò duramente impegnata, dovendo troppo spesso fronteggiare un'ulteriore necessità imposta dalla situazione

storica. Una necessità non meno grave di quella del radicalismo democratico, in quanto si trattava anche di agire nell'angusto cerchio dei limiti posti dal contesto internazionale, dove lo spazio di vera autonomia di scelte era per i Borbone molto più ristretto di quanto potesse apparire.

Qui, il problema era di inserirsi nel contesto caratterizzato da forti interessi delle maggiori Potenze, che erano del resto impegnate anch'esse in un conflitto ideologico decisivo, quanto meno in aperta concorrenza per interessi nazionali di egemonia economica. Interessi sensibilmente diversi, anche per il riferimento a modelli istituzionali contrapposti. I sistemi istituzionali a confronto erano poi reciprocamente antinomici: la monarchia assolutista, soprattutto nei territori soggetti all'Impero asburgico; la monarchia parlamentare, in Inghilterra; la monarchia amministrativa nelle parti del continente inquadrata nel sistema napoleonico e nelle sue sopravvivenze dopo il 1815; e alla fine anche la monarchia costituzionale della *Charte*.

A fronte di un simile complesso di ragioni, mancò nel Regno meridionale l'energia politica per affrontare questa molteplicità di fluttuazioni, del resto determinate anche dalle suggestioni interne alla stessa Corte, incerta fra le pressanti imposizioni di modelli di comportamento contrapposti ed estremi, sia da parte del neo-assolutismo voluto da Metternich che da parte del modello parlamentare, soprattutto inglese.

Eppure qualcosa venne cambiando successivamente nell'orientamento della monarchia meridionale. Intanto, fra il 1815 e il 1820-21, per opera soprattutto dei ministri Luigi de' Medici e Donato Tommasi, nella seconda Restaurazione, si intese percorrere la via media fra una monarchia assoluta ed

una monarchia parlamentare. Era una via percorsa, va riconosciuto, con il coraggioso referente all'esempio napoleonico, del quale si intesero recepire gli aspetti migliori, sul piano selettivo-meritocratico. Tale fu la "monarchia amministrativa" del suddetto Quinquennio.

Certo, con il tempo, e tenuto conto della congiuntura internazionale, qualcosa di meglio, e di più avanzato, si sarebbe potuto proporre e realizzare. Senonché la rivoluzione carbonara, ossia settaria e radicale, nel luglio 1820-marzo 1821 finì per rimettere in discussione tutto (Pastori, *Ipotesi*, pp. 67-100). Gli animi si esacerbarono nuovamente, le contrapposizioni ridivennero marcate ed insuperabili per troppo lungo tempo. Nondimeno, la rivoluzione del luglio 1820 era pur iniziata – come osservava allora Luigi Blanch – nei tratti di una «rivoluzione costituzionale». Si trattava di vedere quali fossero le potenzialità del modello istituzionale di riferimento. Per la verità era una rivoluzione subito metamorfosata dal Borbone, accogliendo la richiesta degli ex-murattiani presenti nella Corte di chiamarli al governo (si pensi, uno fra tutti, al giurista Francesco Ricciardi, insignito da Murat del titolo di principe di Camaldoli, il quale nel Novembre costituzionale rivestì l'importante ruolo di ministro degli Affari ecclesiastici).

Più di questo non si poteva pretendere nel luglio del 1820, né da Ferdinando I e dalla sua Corte, né tanto meno dalle Potenze europee, anche quelle di orientamento liberale (Inghilterra e Francia, ma anche, sin lì, Prussia e Russia). Il fatto incontrovertibile – che la storiografia oggi non dovrebbe più ignorare – è che poi quel regime costituzionale assunse posizioni sempre più radicali ed estreme. Al riguardo, ne costituisce una testimonianza diretta l'atteggiamento del

teatino Gioacchino Ventura (dei baroni di Raulica), il quale, dall'iniziale assenso, dalla rivoluzione costituzionale si venne poi distaccando, per il prevalere nel regime di un massimalismo argomentato in sintonia con l'analogo radicalizzarsi delle *Cortes* spagnole (come avvenne in questa rivoluzione del 1820, e già prima in quella del 1810-12).

Dopo la sconfitta militare – ingloriosa ed umiliante – del regime costituzionale nel marzo 1821, nemmeno le Potenze europee di orientamento liberal-parlamentare poterono più far niente. D'altra parte, si è visto come stessero ormai prevalendo criteri di spartizione delle rispettive zone di influenza fra le Potenze. La liberale Inghilterra troverà subito opportuno intendersi con la reazionaria Austria, secondo l'ottica delle rispettive autonomie: sul continente e nel dominio dei mari. Sul momento, dunque, sul Regno meridionale si rovesciò solo la reazione. Tuttavia, nel seguente venticinquennio 1822-48, la monarchia borbonica fece più di un tentativo di trasformare il neo-assolutismo di nuovo in monarchia amministrativa. Peraltro, i Borbone erano stati sollecitati dalla stessa Corte imperiale di Vienna, quanto meno nel senso voluto da Metternich, a spingersi più avanti di quanto volessero, cioè di creare almeno una "monarchia consultiva". Questo è quanto in effetti si vide disatteso nell'ultima parte del troppo lungo regno di Ferdinando I, con una qualche apertura poi con Francesco I a partire dal 1825, e poi in certa misura attuato da Ferdinando II fra il 1830 ed il 1848 (Landi, *Istituzioni*, I, § 71, pp. 458 e ss.).

Sotto Ferdinando II la monarchia intese riprodurre, almeno parzialmente, una società di corpi. Se non proprio una società di ordini funzionali era una parvenza di società civile. E non solo riguardo agli Ordini

cavallereschi, ma anche relativamente alla definizione di altri organi e corpi amministrativi. Si trattò comunque di un parziale accoglimento di quei Consigli e di quelle Consulte che appunto persino il principe di Metternich – sin dal Congresso di Lubiana, nell'inverno del 1820 – impose che fossero realizzate nel Regno. Nondimeno, si trattava di organi consultivi, sia al livello centrale (con due Consulte di Stato, una a Napoli ed una a Palermo), sia a quello periferico, con le Consulte provinciali e con le amministrazioni municipali

Avrebbe potuto essere questa una prima forma di avanzamento, da perfezionare poi con una vera e propria costituzione, ossia con un più efficace sistema per riconnettere il potere ad una società di corpi, per farne alla fine una vera società di ordini funzionali, o una società civile nel senso suddetto.

### 3. Società religiosa e nobiltà

In realtà, così come si venne articolando la società politica meridionale fra il 1815-20 e il 1822-47, né la monarchia amministrativa, né la monarchia dei consigli ebbero, se non formalmente (nell'assenza di una vera sostanza etico-politica) qualcosa in comune con un regime capace di dare voce ad una società civile. Se consideriamo analiticamente quanti e quali dei molteplici livelli funzionali del nostro modello di società civili potremmo ritrovare nella borbonica monarchia dei consigli, il bilancio non è molto consolante.

Ormai da tempo il primo livello, la funzione di guida spirituale della società civile (la sua prima legge fondamentale), era stato subordinato alla società politica già nel-

l'Antico regime, con il giurisdizionalismo borbonico, vissuto da gran parte del clero napoletano in termini di anti-curialismo. Reazioni e resistenze c'erano pur state da parte dello stesso alto e medio clero napoletano. Basti pensare al vero e proprio scontro che sui criteri duramente repressivi della rivoluzione del 1799 si ebbe fra Ferdinando IV ed il cardinale Ruffo (Pastori, *Frammenti*, pp. 227 ss.).

In seguito, con la seconda Restaurazione, i Borbone ripresero l'impostazione che degli affari ecclesiastici era stata data nel Decennio francese, nel senso di renderli dipendenti da un ministero. Con la seconda Restaurazione borbonica (Regio decreto del 26 luglio 1815) gli affari ecclesiastici vennero affidati al Ministero di Grazia, Giustizia e Affari ecclesiastici, dal quale vennero poi distaccati a formare un loro specifico Ministero (con la legge del 10 gennaio 1817), per poi essere inglobati in un altro organismo, cioè nel Ministero della pubblica istruzione (con R.d. del 17 novembre 1849), e successivamente parzialmente distinti in uno dei due rami del medesimo Ministero (appunto designato come Affari ecclesiastici), mentre l'altro ramo venne indicato come Istruzione pubblica (Landi, *Istituzioni*, § 45, p. 270).

Punto centrale della svolta del regime in questa materia è indubbiamente il concordato reso esecutivo con la legge del 21 marzo 1818, che conferì al Regno un carattere confessionale – per cui l'unica religione dello Stato doveva essere la cattolica e l'istruzione pubblica doveva essere resa armonica con i principi etici del cattolicesimo. Ben noto è che nella società civile meridionale furono molte allora le critiche al Concordato del 1818, che a tanti sembrò un indebito cedimento della società politica alla società religiosa. In realtà, ben lungi dall'essere

eccessivamente cedevole alla volontà della Curia romana, con il Concordato parrebbe addirittura che si perfezionasse ulteriormente la subordinazione del clero all'autorità sovrana.

Intanto, tutti i beni della Chiesa che fossero stati alienati durante il Decennio francese non potevano essere recuperati, e gli altri restavano sotto il regime delle leggi comuni (non potendo più godere di alcun privilegio, immunità o esenzione). I Tribunali del Regno erano competenti in materia matrimoniale. Tutti gli affari ecclesiastici restavano sottoposti al Tribunale della monarchia. D'altro canto, restava necessario il sovrano permesso per chiedere alla Santa Sede dispense, brevi o rescritti, ed occorreva sempre il regio *exequatur* per la pubblicazione e l'esecuzione di tutte le «carte provenienti da Roma» (ossia delle Bolle e dei Brevi pontifici). I vescovi erano nominati su proposta del re, al quale dovevano prestare giuramento e sottoporre – tramite il ministro degli Affari ecclesiastici (ai sensi del R.d. del 17 luglio 1816) – al sovrano gradimento le loro pastorali.

L'atteggiamento della Corona verso la "società religiosa" si chiarisce nel riconoscimento e ripristino (in quanto "corporazione religiosa", sottomessa al tenore delle leggi vigenti) dell'Ordine religioso de' Cavalieri di san Giovanni, detto Ordine di Malta. Tuttavia, con il R.d. del 7 dicembre 1839 vengono riuniti al demanio pubblico tutti i suoi beni (salvo le commende), mobili ed immobili, e si evita qualunque riferimento alla natura sovrana dell'Ordine. Questo implica l'esclusione di qualsiasi rappresentanza politica dell'Ordine, nella fattispecie di una rappresentanza diplomatica presso la Real Corte (e viceversa). Allora, comunque, il Sovrano Militare

Ordine di Malta non oppose alcuna resistenza, non avendo ancora superata la crisi della perdita del dominio effettivo dell'Isola (avvenuta ad opera dei Francesi il 12 giugno 1798).

Il secondo livello, che abbiamo definito funzionale-politico, cioè relativo alla necessità che la compagine sociale sia resa coesiva dalla sovranità statale (fulcro dell'interazione tra la società politica e la società religiosa) avrebbe dovuto svilupparsi da parte della Corona nel riconoscimento della natura complessa della società civile, e quindi di precise garanzie all'autonomia delle diverse configurazioni e componenti sia delle "società domestiche" (le famiglie), sia dei collegi, corpi, corporazioni e simili.

Ma è qui che una torsione neo-assolutistica (evidente, come si è visto, persino rispetto al dettato delle Potenze convenute a Lubiana nel 1820-21) rende difficile fra la seconda e la terza Restaurazione napoletana una sostanziale configurazione del tipo della "monarchia dei consigli", di un sistema cioè in qualche modo preliminare ad una monarchia costituzionale.

Un indubbio svilimento della terza e quarta funzione della società civile (delle due articolazioni della funzione difensiva, originariamente unica, militare, poi anche giuridica), va ascritto intanto alla decisione di privare la nobiltà di un suo ruolo politico, abolendone qualsiasi rappresentatività politica, appunto con il R.d. del 25 aprile 1800, che sopprimeva i *Sedili*, cioè la tradizionale rappresentanza cittadina degli Ordini, che nella Capitale era costituita dall'organismo chiamato "Eletti di Città", al quale spettava la titolarità della rappresentanza politica della parte continentale del Regno, dopo che il Parlamento era stato soppresso nel XVII secolo dagli spagnoli. A seguito del "colpo di Stato"

di Ferdinando, il 12 dicembre 1816, che sancendo l'unità del Regno, nel così allora costituito Regno delle Due Sicilie, aboliva di fatto il Parlamento siciliano, si corroborava la soppressione di ogni rappresentanza per Ordini già stabilita con il suddetto R.d. del 25 aprile 1800. Sulla ulteriori vicende degli "Eletti", o "Corpo di Città", dovremo tornare nella parte conclusiva di questa ricerca, relativamente alla questione del decentramento amministrativo concernente i principali comuni del Regno. Qui, comunque, riguardo alle due ramificazioni del terzo livello funzionale, va sottolineato che la nobiltà nel suo complesso venne ridotta a classe soggetta alla nomina per favore sovrano.

La nobiltà militare venne sottoposta ad una selezione meritocratica operata dalla Corona, incanalata negli Ordini cavallereschi. Il Sacro Reale Militare Ordine Costantiniano di San Giorgio era stato fondato ben prima della monarchia borbonica (si ritiene appunto dall'imperatore Costantino), e quindi riordinato nel 1190 e nel 1697, quando il suo magistero divenne eredità del duca di Parma e Piacenza, nella persona di Francesco Farnese (dal quale giunse per via ereditaria sino a Carlo III di Borbone). Invece specifici della monarchia borbonica vanno considerati l'Ordine di san Gennaro, istituito nel 1738 e modificato nel 1827; l'Ordine di San Ferdinando e del merito, istituito nel 1800; e l'Ordine di Francesco I, istituito nel 1829. Solo quello di San Ferdinando, fra tutti questi Ordini, non richiedeva la verifica regia dei quattro quarti di nobiltà per entrarvi, e rappresentava una pur minima apertura ai ceti emergenti. Costituito sotto la pressione degli eventi rivoluzionari, era inteso a selezionare i sostenitori della monarchia nel drammatico frangente del 1799.

La "nobiltà di toga", cioè i vertici della

magistratura, privi di una vera autonomia di corpo, vennero designati anch'essi dall'alto, in un inquadramento meramente burocratico, pertanto posti semplicemente alla discrezionalità ed alle dipendenze del Ministero di Grazia e Giustizia. Comunque, sia l'uno che l'altro ramo della nobiltà, con il R.d. del 9 settembre 1832, vennero ridotti alle dipendenze di questo Ministero, e precisamente di una Reale Commissione per i titoli di nobiltà, che dopo la rivoluzione del 1848 sarà poi trasferita alla Presidenza del Consiglio dei ministri con il R.d. 26 aprile 1848.

Se gli eventi successivi dovevano dimostrare gli effetti negativi che riguardo il terzo livello funzionale, quello della "difesa militare", aveva avuto l'esautoramento della nobiltà, non esaurientemente sostituita o riformata in un corpo d'*élite* meritocratico-capacitaria, ma ormai subordinata al favore regio, ulteriori osservazioni vanno fatte a proposito del "quarto livello funzionale", quello giurisdizionale, cui sarebbe spettata la "difesa giuridica" dell'ordinamento.

#### 4. L'ordine giudiziario

Per converso, vanno qui riconsiderate quante e quali garanzie nel modello di società civile da noi assunto a punto di riferimento si attribuisse a questa "difesa giuridica". Anzitutto, questa sarebbe spettata ad organismi del tipo delle Corti sovrane, ad un'Alta corte di giustizia, capace – come il *Parlement* parigino dell'Antico regime – di sottoporre a controllo sia l'operato del governo e dei ministri, sia la stessa coerenza della legislazione positiva (altrimenti esposta ed indifesa contro l'arbitrio sovrano) rispetto ai principi fondamentali dell'ordinamento.



Ritratto di Ferdinando II.

Ai tempi di Giuseppe Bonaparte, l'ordinamento giudiziario napoletano ripeteva (con il R.d. del 21 maggio 1806) le linee fondamentali dell'ordinamento francese. Pertanto, nel Regno, vi erano in ogni «ripartimento» (circoscrizione giudiziaria di base, poi ridefinita dalla Restaurazione borbonica, sull'esempio francese degli *arrondissements*, come «circondario»), un giudice di pace, con giurisdizione civile e di polizia. In ogni provincia c'erano invece un tribunale di prima istanza, che giudicava anche gli appelli contro le sentenze dei giudici di pace, ed un tribunale criminale, contro cui non vi era appello. Inoltre, in quattro città (Napoli, Chieti, Altamura e Catanzaro), c'erano altrettanti tribunali d'appello contro le sentenze dei suddetti tribunali di prima istanza. Infine, al vertice di tutto l'ordinamento, la Gran Corte di Cassazione.

La seconda Restaurazione borbonica recepì questo ordinamento, con la sola ecce-

zione dei giudizi di cassazione. Infatti, diversamente dal criterio unitario francese (dove si definiva l'esistenza di una Gran Corte di Cassazione come unica interprete della legge), si prevede (con le leggi dell'11 dicembre 1816, del 29 maggio 1817, per i Reali Domini di qua del Faro, e del 7 giugno 1819, per quelli Di là del Faro, ossia per la Sicilia) l'istituzione di due Corti Supreme di Giustizia, indipendenti l'una dall'altra, stabilite l'una a Napoli e l'altra a Palermo.

La vera natura dell'ordinamento giudiziario del Regno risulta configurabile come costituita da due piramidi, i cui vertici erano appunto le Corti Supreme di Napoli e di Palermo, collegati solo dalla comune soggezione all'autorità regia, nel cui nome la giustizia delegata dal re si amministrava. Lo stato giuridico dei magistrati rivela i limiti entro i quali si può parlare nel caso del Regno delle Due Sicilie di un ordine titolare della funzione di "difesa giuridica" dell'ordinamento. Le leggi organiche dell'ordine giudiziario, nella seconda Restaurazione napoletana (1815-1820), non contenevano disposizioni relative all'ammissione in carriera, che pertanto si doveva ritenere di piena discrezionalità sovrana. Con la sola eccezione della riserva di posti per gli emigrati al tempo dell'occupazione militare della parte continentale del Regno (il Decennio francese a Napoli), e per le persone di merito straordinario, ai sensi del R.d. del 13 settembre 1815.

Solo più tardi (con i Rr.dd. 22 marzo 1824, 29 e 31 ottobre 1825, 29 dicembre 1828, 24 giugno 1833, 25 settembre 1833 e 7 marzo 1836) vennero istituiti dei regolari posti per «alunni di giurisprudenza», figure in sostanza equivalenti agli attuali uditori, sia presso le Procure generali delle due Corti Supreme, sia presso le Gran Corti civili di Napoli, Trani, Palermo, Messina e Catania,

sia presso le Gran Corti criminali ed i Tribunali civili di Napoli e Terra di Lavoro. Tali posti erano aperti ai giovani di non più di 25 anni, titolari di una rendita mensile non inferiore ai 18 ducati, e che avessero superato l'esame scritto di diritto e procedura civile, di diritto e procedura penale, di diritto romano. Il giudice soprannumerario prestava servizio a titolo gratuito e doveva anzi costituirsi una rendita mensile vitalizia (iscritta nel Gran libro del debito pubblico), corrispondente all'ammontare dello stipendio annuo di un giudice di circondario.

Tale rendita era garanzia di indipendenza economica del magistrato, ma rendeva anche la magistratura una carriera aperta solo ai possidenti. Dopo tre anni di lodevole e non interrotto servizio, l'allunno poteva essere promosso giudice soprannumerario, per poi essere nominato giudice effettivo.

Ai sensi delle leggi organiche dell'Ordine giudiziario (l. 29 maggio 1817 e l. 7 giugno 1819), tutti i magistrati erano nominati con decreto reale, su proposta del ministro di Grazia e Giustizia, con la riserva delle nomine per i magistrati delle Corti Supreme e delle Gran Corti Civili, da farsi in Consiglio di Stato, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri (regolamento del 10 maggio 1826). I magistrati acquistavano l'inaMOVibilità dopo tre anni di lodevole servizio in uno dei collegi giudiziari, trascorsi i quali ricevevano il decreto di nomina a vita, non potendo essere privati delle loro funzioni se non dopo un formale giudizio. Però l'inaMOVibilità concerneva solo l'impiego e non anche la sede, restando quindi esposti a possibili pressioni del potere sovrano.

Analogamente al contemporaneo modello francese, le funzioni specifiche di un "consiglio superiore della magistratura" erano svolte nel Regno dalla Corte Suprema, che

era pertinente a vagliare la condotta di tutti i magistrati, potendoli sottoporre a giudizio nella sua qualità di tribunale delegato. D'altra parte, ai sensi delle leggi organiche dell'ordine giudiziario, il potere dei giudici era escluso da qualsiasi intervento che riguardasse il potere legislativo e quello esecutivo. Era fatto divieto (ai sensi dell'articolo 197 della legge organica del 29.V.1817, ripreso dall'art. 2390 della l. 7.VI.1819) ai giudici di emettere sentenze aventi carattere "normativo", non potendosi cioè ingerire nel potere legislativo, né impedire o sospendere l'esecuzione delle leggi. Sintomo questo di un'iterazione da parte della monarchia della seconda Restaurazione napoletana del criterio non tanto assolutista (che anzi la monarchia aveva sempre tollerato, servendosi ampiamente, la confusione fra i poteri e le funzioni), quanto specifico dell'ideologia giacobina. Tale era il criterio di rendere il potere legislativo e quello esecutivo inattaccabile dal potere giudiziario.

In tal senso, un tratto che caratterizza diversamente le funzioni svolte dall'Ordine giudiziario del Regno è non solo l'assenza di una vera autonomia dell'ordine giudiziario, ma precisamente l'assenza di una tale funzione di controllo costituzionale della funzione legislativa. La funzione di "custode della costituzione" (come la definirà più tardi Carl Schmitt), era stata sin dal periodo rivoluzionario invano rivendicata da Sieyès e teorizzata da Bonald nei termini del diritto di una *Haute Cour* (appunto come il *Parlement* parigino nell'*Ancien régime*) di tutelare la coerenza costituzionale del legislativo. A Napoli, una tale funzione di controllo costituzionale era stata ipotizzata solo nel contesto della rivoluzionaria rielaborazione della costituzione direttoriale del 1795, integrata da Mario Pagano appunto con l'idea (in

Francia ripetutamente rigettata) di un controllo costituzionale, affidato – come risulta dallo stesso Titolo XIII (Custodia della Costituzione) del *Progetto di costituzione della Repubblica napoletana presentato al Governo provvisorio dal Comitato di Legislazione* (in appendice a Battaglini, *Mario Pagano*, pp. 344 ss.) – al Corpo degli Efori, nominati annualmente dalle assemblee elettorali dei Distretti (nomina che peraltro Cuoco avrebbe voluto da parte dei consigli comunali, a suo avviso residuo "nobile" delle tradizioni municipali del Regno).

##### 5. *Cultura, economia e società*

Seguendo la tipologia di società civile assunta qui a referente, vanno adesso considerati il quinto ed il sesto livello funzionale, cercando di andar oltre l'indefinitezza concettuale che a questo riguardo Bonald manifestava riconducendo il "quinto livello funzionale" alle attività culturali in genere (scienze, lettere ed arti) ed il "sesto livello funzionale" all'economia.

Nel Regno meridionale la cultura sembra nonostante tutto pienamente vitale, con la ripresa di interessi di varia umanità nella capitale ed in provincia, nei salotti, nelle accademie, nei gabinetti letterari. E questa vitalità si manifesta soprattutto nelle attività teatrali, tradizionalmente veicolo di diffusione della cultura, oltreché, ovviamente, strumento di controllo sociale, di omologazione dell'*élite* a stereotipi accetti e consentiti dalle autorità.

Nel Regno, infatti, nell'ambito della "monarchia dei Consigli", si affida la formazione culturale ad una Giunta d'Istruzione pubblica, le cui competenze furono definite

con il R.d. del 12.IX.1822. Alla guida della Giunta si pose il presidente dell'Università di Napoli, mentre gli altri componenti consistevano in altri sei professori universitari ed un segretario. In quanto solo quest'ultimo era di nomina regia, si può dire che la Giunta fosse un organo dotato di una certa autonomia, e dunque espressione della società civile, quantunque il governo lo considerasse di rilevanza pubblicistica. Così concepita, la Giunta (ai sensi dell'art. 7 del suddetto R.d.) doveva esaminare quanto potesse concorrere alla «buona istruzione della gioventù, sia per lo scibile che per il morale», ed inoltre esaminare se le leggi ed i regolamenti vigenti meritassero «ampliamento, restrizione o altra modificazione» (Landi, *Istituzioni*, I, § 47, p. 282). In questo senso, la Giunta aveva l'iniziativa di "proporre", e poteva essere consultata dal ministro degli Affari interni (dal quale dipendeva), come pure corrispondere con gli intendenti e le commissioni provinciali (*ibidem*, p. 283).

Solamente a seguito della rivoluzione del 1848 la Giunta venne abolita e, dopo l'istituzione del ministero della Pubblica istruzione (con il R.d. 6.III.1848), si istituì (con R.d. del 28.VI.1849) il Consiglio generale di Pubblica istruzione, composto di sette membri, scelti tra i professori universitari e fra i soci onorari della Reale Società Borbonica, con un presidente ed un segretario scelti tra le personalità culturalmente più preparate.

In quel che concerne invece il "sesto livello funzionale", più propriamente definibile come funzionale-economico, sembra agli storici che la "monarchia dei Consigli" abbia proprio qui sufficientemente espresso in positivo una prospettiva di progresso. Questo anche se, a mio avviso, rimane aperto il quesito di fondo se queste più ampie aperture dei Borbone sul piano economico

ed amministrativo non significassero un consapevole intento di surrogare l'antica società di corpi, appunto la società civile costituita come "società di ordini funzionali", con una mera "società di classi economiche". In una tale ipotesi, il primato dell'economia (anticipazione del *Welfare* ed espressione – in effetti – del precedente *Wohlfahrtsstaat* asburgico) potrebbe alla fine testimoniare il definitivo tramonto della politica nel Regno, quanto meno ai vari livelli della società civile assorbiti ed inglobati nell'assoluta monocraticità del sistema nella persona del sovrano.

A questo riguardo, rinviamo al prossimo paragrafo la considerazione dell'atteggiamento del complesso dei ceti a fronte di queste aperture economiche, come surrogato alle persistenti riluttanze della Corona a concedere una rappresentanza ed una partecipazione di sostanziale livello politico a queste ed a tutte le altre classi. Qui ripercorriamo invece le valutazioni che di questi aspetti socio-economici ed economico-produttivi si sono date nelle principali ricostruzioni storiografiche del periodo in esame.

Dal canto suo, il liberale Luigi Blanch indicava negli effetti della rivoluzione commerciale il principale motivo della destabilizzazione del Regno (e quindi concausa della rivoluzione costituzionale del 1820-21), e in queste difficoltà a fronteggiare la questione economica una delle persistenti ragioni di instabilità che la monarchia dovette successivamente affrontare (Blanch, *Memoria*, pp. 304-306).

A correttivo di queste difficoltà, Blanch invocava anch'egli un "governo misto", la "monarchia dei Consigli", indicando, nel 1830, nel nuovo sovrano (*ibidem*, pp. 317-320), Ferdinando II (1830-59), la personalità più adatta a preparare il passaggio ad una

monarchia parlamentare-rappresentativa, della quale per il momento lo stato degli spiriti, le accese passioni e fazioni, non avrebbero comunque reso possibile il buon funzionamento (*ibidem*, pp. 321-322).

In una riconsiderazione consuntiva del progresso indubbiamente conseguito in questo ambito sotto Ferdinando II, alla fine del XIX secolo Raffaele De Cesare – in un'opera intitolata significativamente *La fine di un regno* – ripercorrendo le vicende del quinquennio 1855-59, esprimeva ancora gli stessi dubbi del liberale Blanch sulla effettiva possibilità che una sistema parlamentare potesse allora rappresentare la volontà della società civile meglio di un "governo misto" o di una "monarchia dei Consigli".

[...] Il regno non era maturo per una rivoluzione che, ad un tratto, venne a sostituire alla volontà del Re quella, mobilissima, degli elettori e degli eletti, e che capovolve, o distrusse, tradizioni, abitudini, inclinazioni, economia, regole della vita civile; e, come ultima conseguenza, fece rifiorire sul vecchio ceppo borbonico una tirannia d'altro genere, molesta e irresponsabile, quella del deputato, fattore del Governo, e che, per la natura delle cose, non può non anteporre agli interessi generali quelli degli elettori, quando non sono gli interessi propri. La tirannia del deputato, che poi è servo, a sua volta, dei suoi peggiori elettori, ha creato, in grande, il così detto parlamentarismo, mostro dalle cento teste, onnipotente e irresponsabile; ha creato l'instabilità presente, negazione dello Stato, il quale è continuità e forza innanzi tutto.

[De Cesare, *La fine di un regno*, p. 19]

Il percorso compiuto dall'Antico regime sembrava a De Cesare «sotto alcuni rapporti materiali, immenso; sotto altri disastroso» (*ibidem*, p. 21). Se in fatto di viabilità adesso il Regno si poteva percorrere in poche ore, se la sicurezza pubblica era totale, d'altro canto le esigenze erano ormai accresciute,

e non in proporzione ai mezzi: da qui «lo squilibrio economico, le speculazioni sbagliate, la rovina delle vecchie fortune, borghesi e signorili» (*ibidem*). Da questa disarmonia fra economia e politica risultavano poi i maggiori pericoli per lo stato presente. Intanto perché tanta parte della borghesia e della nobiltà non rappresentava più un fattore «di conservazione dell'ordine sociale», ed anzi – privati della loro base economica, nella proprietà fondiaria – adesso questi ceti erano diventati un elemento di instabilità politica (*ibidem*). Del resto, la proprietà espropriata al clero era andata a «formare una nuova manomorta, assai più nefasta di quella ecclesiastica: la manomorta bancaria» (*ibidem*, pp. 21-22).

Riferendosi esplicitamente agli antefatti del fallimento dello stesso Banco di Napoli, De Cesare sottolinea come proprio la finanza avesse messo in campo nuove forme di espropriazione. I proprietari terrieri erano stati sedotti dalle banche. E queste a loro volta illuse dai miraggi di uno sviluppo che pareva sicuro, in «quel risveglio economico che nelle Puglie raggiunse le proporzioni di un meraviglioso giuoco d'azzardo, nella trasformazione della coltura agraria» (*ibidem*, p. 22).

La critica più recente ha invece visto nelle scelte politiche dei Borbone (particolarmente di Ferdinando II) la contraddizione fra l'esigenza di uno sviluppo economico moderno ed il timore delle innovazioni politiche e sociali che tale sviluppo necessariamente comportava (Moscati, *La fine del Regno di Napoli*, p. 28). La stessa pubblicistica borbonica viveva questo stato d'animo di confusione ed ambiguità. Per un verso, sui giornali si descriveva con accenti entusiastici il raggiunto sviluppo industriale, indicandovi il punto di arrivo di un processo iniziato nel

1830. Per altro verso vi era anche chi sosteneva l'urgenza di porre limiti a questo sviluppo, come Luigi Bianchini, responsabile della politica economica del governo, che avvertiva sui pericoli dell'industrialismo (*Principi della scienza del ben vivere sociale e dell'economia pubblica e degli Stati*, p. 29).

Se ne può trarre la conclusione che l'orientamento politico-economico del governo borbonico alla fine, negli anni 1848-60, non risulta affatto pregiudizialmente avverso al nuovo, ostile nei confronti dello sviluppo tecnologico, che anzi sollecita e favorisce. Ma il governo intende assicurarsi che tale sviluppo avvenga in maniera tale da non turbare il tradizionale equilibrio politico-economico. Pertanto non si fa niente, o ben poco, per determinare nuove condizioni di mercato, anche se verso il 1860 proprio il governo dà inizio ad un programma di migliorie nelle vie di comunicazione interne ed esterne, ivi compresi porti e ferrovie.

Il rapporto fra economia e società resta comunque ancora oggetto di indagini e di valutazioni storiografiche molto accese, talvolta spinte ad enfatizzare il momento più creativo del Decennio francese, la grande progettualità testimoniata dall'istituzione, nel 1808-09, del reale Corpo degli Ingegneri di Ponti e strade, anche se poche furono le opere effettivamente realizzate, quantunque di ottima qualità sia per i suoi tecnici che per i suoi progetti. Con la seconda Restaurazione borbonica, il Corpo venne sostituito con la Direzione generale dei Ponti e strade (con il R.d. del 25.I.1817) agli ordini del Ministero dell'Interno, per poi diventare con il R.d. del 25.II.1826 il Consiglio degli ingegneri.

Per quanto espressione di individualità formate nella società civile, questo organo non era dotato di alcuna autonomia funzionale, nel senso che era investito della sola

gestione tecnica, restando la strategia complessiva, la scelta dei tracciati ed il reperimento delle risorse finanziarie prerogative riservate all'autorità pubblica, in particolare gli intendenti, i consigli provinciali e le deputazioni dei lavori pubblici.

All'Amministrazione generale di bonificazione, alle dipendenze del Ministero dei Lavori pubblici, con il R.d. dell'11.V.1855 (espressamente voluto da Ferdinando II), si affidarono le bonifiche dei reali Domini di qua del Faro. Le bonifiche portarono dei risultati soddisfacenti in talune regioni, dove si recuperò circa un milione di ettari. Si rivelò poi una discrasia fra la legislazione che per certi aspetti era d'avanguardia e l'incapacità delle autorità centrali di sostenere i processi e le tecniche con il necessario coinvolgimento degli interessi provinciali. Ed è proprio in provincia che prevalgono particolarismi o settorialità di prospettive. I Consigli provinciali ed i Decurionati comunali erano dominati dai ceti di proprietari fondiari, che se trovavano utile appoggiare la politica viaria del governo, invece osteggiavano i lavori di bonifica tutte le volte che queste avessero comportato la distruzione delle loro colture.

Anche riguardo alla legislazione in materia forestale si caratterizza l'ostacolo di una forte prevalenza di interessi particolari su quelli generali. Per cui, nel complesso, risulta vanificata l'intera politica di intervento e tutela del territorio. Qui era semmai la società civile che palesava ritrosia a riconnettere i propri interessi a quelli della società politica.

Le riforme della proprietà fondiaria (in particolare di quella ecclesiastica) rappresentano un altro appuntamento mancato non solo dei Borbone, ma ancor prima dello stesso Decennio francese. Da un lato, è vero che le riforme francesi, l'eversione della feuda-

lità, le vendite di beni ecclesiastici avevano favorito l'affermazione di una borghesia agraria che riusciva a far sentire le sue istanze all'interno degli organismi provinciali e comunali. Dall'altro, è altrettanto innegabile che queste vendite operate nel Decennio finirono per favorire più i ceti motivati economicamente che non i ceti orientati ad avere anche, se non soprattutto, un ruolo politico. Ne risultarono infatti favoriti banchieri, militari, speculatori, nobili, ex-baroni, e solo in minima parte riguardarono la piccola borghesia o i contadini.

In quel che attiene all'industria, il suo sviluppo ebbe fasi alterne, con un punto di massima intensità nel 1834, per poi arrestarsi già nel 1837 (anche a seguito del colera). Mancava però una classe di veri imprenditori e forse una valida politica industriale. Ad arrestare questo sviluppo dell'industria contribuirono anche i divieti posti dell'Inghilterra, e del resto nel campo estrattivo (nelle miniere di zolfo) la sovrapproduzione ed il basso costo della manodopera concorsero alla crisi, da un lato scoraggiando gli investimenti e dall'altro le innovazioni tecnologiche.

Da qui un rinnovato interesse per i ceti agrari e mercantili. Stentava però il sistema creditizio, ampliato alle province solo nel 1857 (con l'apertura di una sede del Banco delle Due Sicilie a Bari) e nel 1859 con il progetto di aprire altri sportelli a Chieti ed a Reggio Calabria. Nel complesso, sembra che gli imprenditori che operavano nella Capitale fossero privi di una specializzazione, dunque legati al mondo degli appalti pubblici e delle regie, subordinati al potere politico da cui si aspettavano l'opportunità di investimenti redditizi. Sotto questo profilo, questa imprenditoria era simile al mondo dei finanzieri che nell'Antico regime ruota-

vano attorno alla Corte. In questo senso l'imprenditoria non svolse un ruolo di ceto sociale capace di perseguire il proprio interesse in una prospettiva compatibile con le finalità pubbliche e collettive.

Sulla base di quanto siamo venuti esponendo, si può pertanto concludere che, nel riferimento al "sesto livello funzionale", cioè quello funzionale-economico, nella società civile della terza Restaurazione borbonica prevalgono dunque più le prospettive specifiche di una società di classi economiche che non quelle di una vera e propria "società di corpi" o "di ordini funzionali". Anziché il primato della finalità politica, qui, nella società civile meridionale, prevale nell'esperienza produttiva il solo aspetto economico. Difficile è però comprendere se questo avvenga soltanto perché i ceti proprietari risultano animati da finalità particolari e settoriali, oppure — ed ancor prima — perché il governo (e cioè la Corona) preferisce anche qui, come in altri livelli funzionali, surrogare le richieste di rappresentanza e di partecipazione politica con concessioni ed aperture di carattere solo economico-cetuale. D'altro canto il tentativo della Corona di rammodernare economicamente il Paese non mancò del tutto.

Ebbe [Ferdinando II], in quegli anni, un'idea magnifica, che, se avesse avuto il coraggio di tradurre in atto, avrebbe salvata la dinastia: sviluppare le entrate del Regno, poverissimo; dotarlo di ferrovie e di telegrafi elettrici; aprire succursali del Banco di Napoli nelle provincie; migliorare le condizioni dei porti, e metter mano a varie bonificazioni. È da ricordare che la prima linea ferroviaria, costruita in Italia, fu la Napoli-Portici. [...] Nel 1855, dié a Tommaso d'Agiout la concessione della Napoli-Brindisi [...]; nel 1856, allo stesso D'Agiout l'altra linea Napoli-Taranto [...]; e nello stesso anno, al barone Panfilo de Riseis la terza grande linea, da Napoli al confine romano, per gli

Abruzzi. [...] Però delle tre grandi linee concesse non venne costruito neppure un chilometro; e le provincie seguitarono ad essere separate dalla Capitale da distanze inverosimili. Otto giorni occorrevano per andare da Lecce a Napoli [...] e dodici da Reggio.

[De Cesare, *La fine di un regno*, pp. 171-172]

## 6. *La monarchia consultiva*

Infine, per venire al "settimo livello funzionale" specifico del modello di società civile da noi assunto a referente della "monarchia dei Consigli", dobbiamo considerare adesso la presenza o meno di una qualche "funzione di rappresentanza" della volontà politica dell'intera nazione. Nozione, quest'ultima, necessariamente da ricondurre alla nazione come organismo complesso: non come mera massa di sudditi, ma come entità articolata appunto secondo il tipo di una "società di corpi" o "società di ordini funzionali".

Impegno analitico non facile, questo che qui ci proponiamo, in quanto la monarchia della seconda e terza Restaurazione partenopea è difficilmente riconducibile allo schema interpretativo dei caratteri di una società civile pluri-cetuale e multi-funzionale. Si tratta infatti di definire le singole articolazioni della monarchia dei Consigli, sia al livello di una rappresentanza globale dei corpi e ordini sociali, sia al livello della rappresentanza delle comunità periferiche e locali (i Consigli provinciali, distrettuali e comunali, i Decurionati).

Nella monarchia dei Consigli, instaurata nel Regno nel 1822-48, in ottemperanza al *diktat* delle Potenze che, raccolte a Lubiana, assecondarono il disegno del principe di Metternich, il sistema consultivo avrebbe

dovuto articolarsi su diversa scala e differenti modalità, per soddisfare almeno in parte le attese dei corpi, ceti e comunque di ambienti differenziati per composizione e per interessi, sia a livello centrale che periferico, sia nella Capitale che nelle provincie e comuni. Sin dal gennaio-febbraio 1821, il principe di Metternich si era preoccupato non solo del ristabilimento dell'ordine sulla base dei principi della Santa Alleanza, ma anche di prevenire il riprodursi del malcontento palesatosi con la rivoluzione costituzionale, e pertanto Ferdinando I fu impegnato ad adottare quelle «nuove basi del governo» che venivano precisate nel senso di considerare unitamente gli interessi della Corona, del popolo e della giustizia, e quindi nella necessità di

créer dans chaque province un conseil provincial, destiné à s'occuper d'une juste répartition des impôts et d'autres objets d'utilité publique; de régler enfin l'administration communale d'après les principes les plus favorables au bien être des communes et à la conservation de leur patrimoine.  
[Cit. in Landi, *Istituzioni*, § 69, p. 450]

Si sarebbero dunque dovuti creare molteplici organi consultivi, che in qualche misura svolgessero una funzione di rappresentanza di questi interessi differenziati e complessi. A questa funzione non potevano bastare quei Consigli che facevano parte dell'organizzazione centrale dello Stato. E cioè il Consiglio di Stato, il Consiglio dei Ministri, il Supremo Consiglio di Cancelleria, e tutti quei Consigli che – come si è visto – erano alle immediate dipendenze dei vari Ministeri (appunto la Giunta, poi Consiglio della pubblica amministrazione, ed il Consiglio degli ingegneri). Organi, questi ultimi, espressione delle competenze e specificità funzionali formatesi nella società civile, ma privati di

effettiva autonomia rappresentativa-decisionale, in quanto inglobati nella società politica, nello Stato, senza peraltro alcuna personalità corporativa, ma *uti singuli*, meri ausiliari delle funzioni esecutive del governo, in stretta dipendenza dalla volontà del sovrano.

Il Consiglio di Stato adottato dai Borbone con la l. del 22.XII.1816, non era più quello concepito da Carlo III nell'instaurare la dinastia borbonica nel Regno di Napoli e di Sicilia. Infatti, nella seconda Restaurazione borbonica tale Consiglio ripeteva nelle linee generali quello adottato da Giuseppe Bonaparte con il R.d. del 15.V.1806 (a sua volta modellato su quello del napoleonico Regno d'Italia, e costituito con R.d. del 9.V.1805). Tuttavia, è noto che, almeno nel Decennio francese a Napoli, questo Consiglio di Stato comunque si rivelò dotato di tanta indipendenza che molti contemporanei allora scrissero che questo organo faceva le veci di un vero Parlamento.

Nello stesso anno del ricostituito Consiglio di Stato (con la stessa l. del 22.XII.1816) venne istituito anche un Supremo Consiglio di cancelleria (quantunque le sue competenze saranno poi definite più tardi, con il R.d. del 24.III.1817 e dal relativo regolamento del 29.V.1817). Il Supremo Consiglio era suddiviso in tre Camere (rispettivamente: Giustizia ed Affari ecclesiastici; Finanze, Interni e Polizia; Guerra e Marina), che potevano deliberare anche riunite. Le attribuzioni del Supremo Consiglio erano sia di mera consulenza (legislativa, regolamentare ed amministrativa) che di giustizia amministrativa. Ma qui i suoi giudizi, relativi ad impugnazioni proposte contro la Gran Corte dei Conti, si traducevano in pareri soggetti alla decisione definitiva in un reale rescritto.

Dopo il Novimestre costituzionale (luglio 1820-marzo 1821), come si è accennato, la

restaurata monarchia borbonica dovette in qualche misura ottemperare al *diktat* di Lubiana, per cui si ebbe il R.d. del 26.V.1821, con cui si intese porre le *Basi* del nuovo governo della terza Restaurazione nei termini appunto di una "monarchia dei Consigli", o come si disse di una "monarchia consultiva". Per queste *Basi* erano previste sia l'istituzione di due distinte Consulte (una nella capitale, Napoli, e l'altra a Palermo), sia l'emanazione di un regolamento per le nomine di Consigli provinciali e di Consigli comunali (su cui si incentrarono rispettivamente i regolamenti previsti dalla legge del 4.VI.1822 e dal R.d. del 15.X.1822).

È peraltro noto che il governo napoletano procrastinò a lungo l'organizzazione di questi consigli, e quando infine fu costituita la Consulta Generale del Regno (legge organica e relativo regolamento del 14.VI.1824), tale organo in sostanza non differì dal Supremo Consiglio di cancelleria (allora soppresso) e, nel recepirne le attribuzioni (con il R.d. del 18.X.1824), rimase solo un "supremo organo consultivo", privo di qualsiasi carattere politico o rappresentativo.

Procrastinata l'attuazione dei previsti Consigli provinciali e comunali, si tardò anche ad istituire le due previste Consulte dei Reali Domini (quella Di qua del Faro, per la parte continentale del Regno, e quella Di là del Faro, per la Sicilia), per le quali solo con il R.d. del 10.VI.1832 vennero istituiti otto relatori, per quella residente a Napoli, e quattro per quella di Palermo. Si trattava comunque (sia per il Consiglio di Stato, sia per il Supremo Consiglio di cancelleria, come poi per la Consulta generale, e quindi per le due Consulte) di organi meramente consultivi, che agendo al livello centrale e periferico non costituivano affatto dei veri "organi di controllo". Del

resto nel Regno non vi furono mai, né a questo, né ad altro livello, organi di controllo che fossero assistiti da garanzie di indipendenza dal potere politico, cioè dal sovrano, e quindi effettivamente in grado di esercitare una funzione di verifica sulla legittimità e sul merito degli atti del governo.

Era questo un riflesso inevitabile sia delle tradizioni assolutistiche del Regno, sia – e non ultimo – dell’eredità della monarchia amministrativa recepita dalla seconda Restaurazione (con i ministri Luigi Medici e Donato Tommasi) dal modello napoleonico. A voler sottilizzare, la terza Restaurazione borbonica avrebbe potuto superare questo autoritarismo di matrice assolutistica e napoleonica proprio dando realizzazione a quelle *Basi* che Metternich aveva suggerito nell’inverno 1820-21, a Lubiana. Da simili inadempienze risultarono poi gli esiti rivoluzionari del 1848-49, che a questo riguardo ebbero l’effetto di indurre ad accrescere le attribuzioni (con l’Atto sovrano del 18.I.1848) della Consulta Generale dello Stato (sostitutiva della Consulta Generale del Regno), ed a definirne finalmente le previste articolazioni (con il R.d. del 27.IX.1849) in due consessi, appunto le Consulte “di qua” e “di là del Faro”. Nel contempo il Consiglio di Stato (per cui sostanziali modifiche vennero previste dallo Statuto costituzionale del 10.II.1848, richiamato con l’*Atto sovrano* del 25.VI.1860) non venne mai attuato.

Rimane da considerare se, quanto meno al livello decentrato, locale (provinciale, distrettuale e comunale), vi fosse una migliore espressione della rappresentanza della società civile, opportunamente articolata per dar voce a diversi ceti, corpi, organi comunitativi, come era stato richiesto dalle Potenze europee e sostanzialmente da Metternich. Nondimeno, se gli allora riproposti

Consigli provinciali, distrettuali e comunali non vennero realizzati, questo non costituì certo una novità nell’atteggiamento retrivo della Corona, che analoga riluttanza aveva dimostrato in merito già nella prima Restaurazione, con la legge organica del 12.XII.1816. Secondo questa legge, ai Consigli provinciali veniva attribuita la titolarità della rappresentanza della provincia, sia in quel che concerneva la ripartizione delle imposte fondiari, sia nella decisione in merito ai reclami presentati dai Consigli distrettuali e dai Comuni.

D’altra parte ben scarsa era l’autonomia dei Consigli provinciali, dei quali il Presidente era scelto fra i proprietari della provincia e nominato annualmente dal re. Aloro volta i consiglieri erano anch’essi di nomina regia, sulla base delle terne costituite fra i soli proprietari dai Decurioni comunali. Del resto, concepiti su base di una scelta censitaria, questi Consigli non potevano rappresentare ceti titolari di funzioni politiche, aperti al merito al di là dello *status* economico o cetuale, ma costituivano una rappresentanza sostanzialmente incentrata su criteri specifici di una “società di classi economiche”. Ed in quanto tale si trattava di una rappresentanza non “metabolizzabile”, cioè non suscettibile di metamorfosi nei tratti di una società civile, tale da svolgere un’attiva partecipazione alla “società politica”, ma semplicemente di una rappresentanza del tutto subordinata a quest’ultima, allo Stato (cioè, allora, alla Corona).

Su questo aspetto, opportunamente, la dottrina pubblicistica oggi insiste indicando la mera formalità, e diremmo il puro nominalismo, dell’evocato criterio “elettivo”. In realtà, la scelta di queste rappresentanze non era affatto demandata alla società civile, ma era a discrezione dell’Intendente e del Con-

siglio di Intendenza, ossia del ministro dell'Interno. A sua volta l'Intendente (figura paragonabile agli attuali prefetti, benché privo di qualsiasi autonomia) aveva una qualche facoltà decisionale, anzitutto potendo disporre della forza pubblica in frangenti allora tutt'altro che eccezionali, ed avendo inoltre il compito di segnalare i più meritevoli della provincia, per apprezzabili qualità di partecipazione e di laboriosità.

Il Consiglio di Intendenza non aveva alcun ruolo politico, in quanto organo definito (ai sensi della suddetta legge organica del 12.XII.1816) come collegiale, con funzioni solo consultive, in particolare relativamente al contenzioso amministrativo. In sostanza, né l'Intendente, né il suo Consiglio potevano definirsi espressione della società civile, in quanto scelti (ai sensi delle leggi del 21 e 25.V.1817) discrezionalmente dal governo, quantunque fra i titolari del diploma di maturità classica, forniti di certificato di buona condotta, che avessero superato un esame di ammissione.

Dal canto loro, l'unica forma di voto politico riconosciuta ai Consigli provinciali (a loro volta nominati dal re, da lui scelti sulla base delle liste di eleggibili formulate a livello comunale dai Decurioni) era il parere sulla scelta fatta dallo stesso sovrano per il loro Presidente (così "eletto" tra le liste dei proprietari delle province – *ibidem*, § 101, p. 632). Se ancor meno dotati di autonomia erano i Consigli distrettuali (agli ordini di un Sottintendente, e peraltro anch'essi scelti con gli stessi criteri censitari dei membri dei Consigli provinciali), resta comunque da valutare un complesso di questioni attinenti ai Consigli comunali.

### 7. *Le comunità locali*

Le tradizioni del Regno avevano riservato anche alle comunità locali ampi spazi di autonomia. Sotto il dominio svevo, con Federico II, le "Università" furono lasciate libere di governarsi secondo i propri usi, nei limiti dell'autorità sovrana. Con la costituzione *Generalia iura*, l'Imperatore ne riconobbe la personalità giuridica, richiamando i signori e baroni all'osservanza delle leggi ed al dovere di rispettare le autonomie delle Università. Vietò ai feudatari di opprimere i vassalli, assicurando a tutti la giustizia. Pertanto – come rileva Pannone – se Federico II non fu il creatore dei comuni meridionali, che presistevano (secondo la tradizione municipale romana), spetta a lui il merito di aver definito una loro "rappresentanza politica", ammettendo al Generale Parlamento di Foggia i rappresentanti delle Università, alla pari dei baroni e del clero. Comandò inoltre che si dovessero tenere annualmente «due curie solenni» nelle diverse regioni del Regno, dove i deputati delle Università potessero deliberare assieme agli altri due ordini (Pannone, *Lo Stato borbonico*, pp. 67-68). Queste curie regionali dovevano durare due giorni, sotto la presidenza del Nunzio imperiale, che raccoglieva i reclami che gli venivano presentati.

Pertanto, i rappresentanti delle Università erano parte integrante dell'organizzazione provinciale, con compiti di censura e di sindacato su tutti gli ufficiali della provincia (baronali, comunali o regi), «esplicando quasi funzione di un organo di controllo del Governo centrale» (*ibidem*, p. 68). In questo senso, nel periodo normanno e svevo, ebbero due distinti e separati uffici municipali, ossia: il sindaco con i suoi aggiunti (che, eletti temporaneamente dal-

le Università, ne erano i procuratori per trattare e definire affari particolari); ed il Mastrogiurato (che aveva la vigilanza della gestione amministrativa).

La rappresentanza del sovrano nel singolo comune era affidata al Baiulo, con il doppio ufficio della giustizia ordinaria municipale e della percezione delle rendite regie. Sotto gli Angioini le Università persero questa loro autonomia, riacquistandola invece sotto gli Aragonesi (poiché il popolo li aveva sostenuti nella loro affermazione). Gli Aragonesi riconfermarono e potenziarono i diritti di rappresentanza e di elezione per le cariche comunali. Nella fase di maggiore sviluppo di questa autonomia, il "parlamento" locale era il vero amministratore delle Università, avendo il compito, *congregato concilio*, di provvedere a numerose questioni. Fra l'altro: all'elezione degli ufficiali preposti all'amministrazione universitaria; alla nomina di speciali procuratori o deputati in esecuzione delle disposizioni regie; alla concessione di dilazioni ai debitori delle Università; alla suddivisione delle imposte ordinarie e straordinarie; all'attribuzione dei salari ai dipendenti comunali; alla formazione del piano delle imposte universitarie e del catasto; all'alienazione dei beni immobili delle Università, come pure alla costituzione di mutui, debiti e crediti (soggetti però all'omologazione del governo, attraverso le Udienze provinciali); all'elezione dei «maestri razionali», addetti alla revisione ed al sindacato dei conti; alla fissazione dell'annona.

Sotto Carlo V inizia un periodo di decadenza, finché nel 1729 si dovette affidare ad una Giunta di Buon Governo la riorganizzazione finanziaria delle Università, a causa del loro indebitamento nei confronti dei baroni e della conseguente perdita di autonomia (*ibidem*, pp. 69-70).

Con la nuova dinastia, specialmente con Carlo III di Borbone, il tradizionale ordinamento comunale venne rispettato, correggendo i sopravvenuti abusi baronali o del clero. Nel 1735 venne affidata la verifica delle elezioni degli amministratori delle Università alla Regia Camera di Santa Chiara (che sostituiva il Consiglio Collaterale), incaricandola della funzione di tutela del loro patrimonio. Per correggere la dipendenza delle Università dai baroni e da altri potentati locali, il Regio dispaccio del 24 aprile 1736 attribuì ad un singolo reggente della Regia Camera di Santa Chiara la soprintendenza di un determinato numero di Università, incaricandolo di presiedere personalmente ai "parlamenti" nelle terre affidategli, e risolvere tutte le questioni riguardanti le elezioni, anche nel senso di impedire qualsiasi sostituzione nelle cariche di sindaco o di Eletto. Con il Regio dispaccio del 13 maggio 1745, si dispose che, per evitare atti di indebita subordinazione, i reggitori delle Università non fossero più obbligati a recarsi a prendere il vescovo dalla Curia per scortarlo processionalmente in chiesa in occasione di pubbliche funzioni.

Infine, sotto Tanucci, entrò in vigore il 27 aprile 1782 la disposizione per cui non solo le elezioni dei rappresentanti comunali avessero luogo in tutte le Università nel mese di maggio, ma anche fosse impedito qualsiasi condizionamento nelle nuove elezioni da parte di chi già era stato in carica. Con la R. prammatica del 1783 e con quella del 1792, si dispose che sia i governatori regi o baronali, sia gli amministratori delle Università, coadiuvati da sei Deputati (due ecclesiastici, due «benestanti civili» e due «massari di campo»), tutti tra i più istruiti, ed eletti in «pubblico parlamento», insieme ai funzionari dell'erario regio dovessero

formare lo stato topografico ed economico di tutte le terre demaniali, descrivendo dettagliatamente le condizioni attuali e fornendo suggerimenti per migliorarne lo sviluppo.

A fronte di queste autonomie dei consigli comunali, che nell'Antico regime conservavano una rappresentatività politica, in cui forse non del tutto erroneamente Blanch scorge una parvenza di democraticità (Blanch, *Luigi de' Medici*, p. 66), quale che ne fosse la sussistenza al volgere del secolo XVIII, è indubbio che all'avvento di Giuseppe Bonaparte e le riforme da lui volute (con la legge dell'8.VIII.1806) i comuni (come da allora si chiamarono le Università) non ebbero inizialmente niente di democratico. La loro organizzazione era espressione del criterio napoleonico (i comuni erano modellati sull'esempio francese, per cui il sindaco rifletteva il *maire*, gli Eletti corrispondevano agli *adjoints* ed i decurioni al *Conseil municipal*) di un perfezionamento tecnico-giuridico relativo a tutti gli altri settori dell'amministrazione locale, finalizzato al reclutamento di individui idonei a quella che era una funzione meramente ausiliaria dell'azione di governo, limitata alla cura dei beni e degli interessi economici delle comunità.

Qui però va considerata la riforma introdotta con la legge del 20.V.1808, per la quale si stabilì che avrebbero potuto rivestire cariche comunali – come decurioni, sindaco ed Eletti – non solo i proprietari, ma anche coloro che esercitavano arti liberali o gestivano imprese artigiane. Si intese così di avvicinare al potere anche classi sociali che non si erano considerate con la legge dell'8.VIII.1806. Purtroppo la situazione del Mezzogiorno si rivelò un ostacolo a simili aperture.

Queste riforme napoleoniche vennero riprese e continuate, con la seconda restau-

razione con la più volte qui ricordata legge organica del 12.XII.1816, che peraltro attuò il "colpo di Stato" dell'abolizione del Parlamento siciliano e della costituzione del 1812, detta "anglo-sicula". Anche per questo si cercò una sorta di compensazione alla perdita della rappresentanza isolana, in qualche misura dando voce alle attese delle particolarità locali e cetuali. Pertanto, anche in questa nuova tipologia la funzionalità amministrativa del comune recava qualche traccia di elementi corporativi ed associativi dell'antica *universitas civium*, conservando una personalità giuridica (anche se allora non definibile con i caratteri attualmente riconosciuti agli enti territoriali minori). Una personalità tale da farne comunque una "società speciale", con esistenza propria sia nell'ordine amministrativo che in quello della società civile, in quanto si basava su legami fra individui aventi in comune la vicinanza di dimore, di interessi locali, e quindi uno stesso contenuto di specifici diritti e doveri.

Si recepì dal sistema napoleonico la distinzione dei comuni in tre classi, in rapporto all'ampiezza del territorio, della popolazione e della consistenza patrimoniale degli abitanti. La rappresentanza locale ebbe del resto un carattere censitario, sia per i Consigli provinciali sia per quelli "distrettuali". Il criterio censitario per essere elettori dei Consigli provinciali e distrettuali variava per i comuni più grandi e risultava minimo per quelli più piccoli. In generale, per essere eletti era richiesta una rendita minima di 400 ducati per i Consigli provinciali e di 200 per i Consigli distrettuali.

Fra quanti non avessero un reddito sufficiente, ai più meritevoli restavano aperte le sole cariche comunali, quantunque – anche qui – a parità di voti preferendosi i possidenti. Tuttavia, l'effettiva partecipazio-

ne della società civile a queste "elezioni" per le amministrazioni comunali non è da intendersi in alcun modo come una procedura propriamente elettiva, espressa con i voti della popolazione.

L'eleggibilità consisteva nella sola idoneità, in base a criteri stabiliti per legge (e su informative di polizia), ad essere inclusi nelle liste di eleggibili, cioè di essere oggetto di una potenziale scelta da parte del sovrano, su indicazione a questi presentata attraverso una precisa scala gerarchica, culminante nel ministro dell'Interno, e formata dall'Intendente, poi dal Sottintendente, infine dal Decurionato (il vero organo rappresentativo del comune).

Relativamente alla sostanza di tale criterio "elettivo", va tenuto conto che la formazione delle liste di eleggibili di ciascun comune era compito del Sottintendente, con funzioni di presidente del Consiglio distrettuale, che qui consistevano nel redigere un elenco provvisorio, da sottoporre all'Intendente (da cui dipendeva). A sua volta, quest'ultimo, dopo averle discusse nel Consiglio d'Intendenza, le rimetteva al sindaco e questi al Decurionato.

Il Decurionato (fulcro della rappresentanza locale) rivela il significato effettivo di questo criterio "elettivo". Da un lato, nei comuni di I e II classe i suoi membri erano nominati dal re, su proposta del ministro dell'Interno (in base a terne predisposte dall'Intendente, sotto il cui controllo si svolgevano le funzioni consiliari del Decurionato stesso). Dall'altro lato, negli altri comuni i decurioni venivano scelti immediatamente dall'Intendente, su proposta del Sottintendente.

A loro volta i decurioni eleggevano i sindaci, gli Eletti e gli Aggiunti, in base ad un terna (escludendo i membri del Decuriona-

to stesso) per ognuna di queste cariche. Ogni terna veniva rimessa dal sindaco al Sottintendente, e da questi all'Intendente, che poi la inoltrava al ministro dell'Interno, per essere sottoposta a nomina regia. Sintomatico dello scarso rilievo attribuito, nella seconda e terza Restaurazione borbonica a Napoli, – sull'esempio francese – all'amministrazione comunale, era poi il fatto che erano ammessi al Decurionato anche gli analfabeti.

Una qualche traccia della società civile, o "società di corpi" tradizionale, potrebbe essere scorta al livello delle amministrazioni comunali nelle disposizioni particolari riservate ai quattro grandi comuni di Napoli, Palermo, Messina e Catania. A cominciare proprio da Napoli, dove per il Corpo di Città vennero varate norme speciali, sia con la ricordata legge organica del 12.XII.1816, sia con il R.d. del 7.II.1817, che reistituiva un Senato cittadino (esteso poi agli altri tre suddetti centri, con il R.d. dell'11.X.1817). Tale Corpo di Città, a Napoli – dimenticato ogni riferimento ai Sedili (soppressi con il già citato R.d. del 25.IV.1800) – risultava costituito dal sindaco e da dodici Eletti (uno per ognuna delle sezioni in cui la Città venne allora suddivisa).

Nel complesso, il regime borbonico della terza Restaurazione non può dirsi né del tutto positivo, né tanto meno solo negativo nei confronti di una società civile che, per un verso, in sostanza viene costretta entro gli angusti limiti di una "società di classi economiche" del tutto subordinata allo Stato (ossia – secondo la terminologia bonaldiana – alla società politica, incentrata nel sovrano e nella Corona). Tuttavia, e per altro verso, pur in questo riduttivo contesto una qualche forma di società civile sembra alla base dell'indubbio tentativo di sviluppo che, sia

pure sul piano economico, Ferdinando II mostrò almeno intenzionalmente di sinceramente volere, ed in parte conseguire (malgrado le accennate difficoltà di una congiuntura certo non favorevole).

Lo stesso governo, in quegli anni, compie «notevolissimi sforzi in vasti settori, soprattutto in quelli della bonifica, della viabilità, dei lavori pubblici, del riattamento dei porti, dell'introduzione del telegrafo elettrico» (Moscati, *La fine del Regno di Napoli*, p. 19). È questo governo che – malgrado un'opinione distante o ostile – ritiene di avere pertanto al suo attivo «una scarsissima pressione fiscale e può giustamente vantare in quegli anni l'incoraggiamento dato all'industria, l'incremento alla marina mercantile, la creazione di tutta una rete di consolati nei lontani paesi stranieri e la ripresa della politica ferroviaria» (*ibidem*).

Purtroppo tutti questi sforzi erano vanificati appunto per lo scollamento con una società civile che come quella meridionale aveva ben pochi residui dell'antica "società di corpi" o "società di ordini funzionali", ossia ben poche autonomie che del resto la dinastia non aveva creduto opportuno di rigenerare, tanto meno dopo la tempesta e gli eccessi della Rivoluzione.

Pertanto, invece del retaggio di Carlo III di Borbone, si scelse nel 1816 la via del modello francese, che se da un lato assicurò l'ammodernamento della macchina amministrativa (nel senso cioè di un'organica separazione dei poteri, di «un ben inteso rin vigorimento degli organi centrali con un'interpretazione unitaria dei problemi interessanti lo Stato e un più elastico coordinamento dell'attività dei singoli organi periferici» – *ibidem*, p. 21), tuttavia subiva inevitabilmente l'influsso di quel principio accentratore (non avendo però la possibili-

tà di imitarne la legittimazione basata sul prestigio militare e sulla conquista).

Pertanto, anche qui in positivo, la legislazione napoletana si dimostrò sotto questo profilo in anticipo rispetto agli altri Stati italiani, sia come modello non facilmente eguagliabile per semplicità ed organicità (in un insieme di corpi consultivi, che andrebbero comunque ancora analizzati nella loro effettiva sostanzialità), sia come un sistema economico-finanziario che per opera di Luigi Medici si impose come esempio agli stessi amministratori piemontesi (in quanto strumento di effettiva tutela dei diritti soggettivi di fronte all'amministrazione, in un tipo di contenzioso che restò a modello anche dopo l'Unità italiana).

In negativo, però, il peso di quel centralismo della "monarchia amministrativa" napoleonica, recepito dalla "monarchia dei Consigli" della terza Restaurazione, rimase grande e condizionante, sino a risultare asfittico e ad assumere, dopo il 1849, le forme patologiche di un incardinamento di tutta la società civile e della stessa società politica nella sola persona del re, la cui "segreteria particolare" assunse «attribuzioni e compiti sconosciuti nel periodo precedente, senza peraltro – ed è anche questo un aspetto significativo – che i vari segretari riuscissero mai ad avere una vera e propria influenza» (Moscati, *La fine del Regno*, p. 23).

E questo è quanto avevano visto e previsto nelle più lontane conseguenze non solo personalità come Vincenzo Cuoco, o lo stesso principe di Canosa, il quale – da giovane, ai tempi della sua ambizione di "repubblica aristocratica", con gli Eletti di Città, nel 1799 – aveva prefigurato una monarchia costituzionale che riecheggiava molto da vicino quella inglese. Soprattutto senza eco politico restarono nell'immediato, sia in Francia

sia a Napoli, le previsioni di cui il visconte de Bonald era stato l'inascoltato profeta, come del resto Tocqueville e, appunto nel Regno meridionale, Gioacchino Ventura di Raulica. Sotto un profilo o un altro, la Corte borbonica si dimostrò sin quasi alla fine riluttante ad accettare la necessità di un approdo costituzionale della monarchia, modellato nel senso appunto di una società civile come "società di corpi" o di "ordini funzionali in senso politico".

### 8. Conclusioni

Certo, questa irresolutezza dei Borbone a far spazio ad una simile società civile, per quanto non immotivata per le spinte radicali che provenivano dall'estero e dall'interno, rendeva endemico, cronico lo scollamento fra società civile e Stato. Si trattava di uno scardinamento dei più vitali legami sociali ed istituzionali, che poteva essere solo formalmente, solo nominalisticamente ricomposto in una "monarchia dei Consigli" del tipo di quella che abbiamo considerato. Ecco le ragioni per cui, alla fine, l'instabilità si tradusse in nuovi moti e disordini, culminati appunto nella rivoluzione del 1848, che sconvolse l'Europa, a partire — non va dimenticato — da Palermo, il 12 gennaio 1848.

Allora le risposte costituzionali della monarchia (ad un disagio ed ad istanze diffuse in tutti i corpi sociali) intesero in parte soddisfare un'esigenza di riforma morale, religiosa, sociale e politica. Da qui la costituzione data da Ferdinando II, il 10 febbraio 1848 (modellata sulla "costituzione borghese", la costituzione *octroyée* da Luigi XVIII nel 1814 e poi parzialmente modificata dalla Camera dei deputati all'atto dell'ascesa al

trono di Luigi Filippo nel 1830). E subito dopo il Borbone intese rispondere con l'*Atto costituzionale per la Sicilia* (emanato a Gaeta, il 28 febbraio 1849), al rivoluzionario *Statuto fondamentale del Regno di Sicilia* (voluta dai palermitani il 10 luglio 1848).

Certo la costituzione del 1848 non era nel segno della continuità. Non era cioè plasmata sul modello dell'ormai leggendario recupero di antiche tradizioni di libertà da parte della costituzione "anglo-sicula" del 1812. Ma recava traccia e palesava forti suggestioni dei sistemi istituzionali descritti o teorizzati da Edmund Burke, da Constant, dalla stessa *Charte octroyée* da Luigi XVIII nel 1814, almeno nel senso di un tentativo sistematico di superare definitivamente il modello radicale, giacobino, ossia quel modello della costituzione francese del 1793, recepito conclusivamente dalle *Cortes* a Cadice nel 1812 ed acriticamente riadottato dai costituzionali a Napoli nel 1820-21.

Gli atti costituzionali sottoscritti da Ferdinando II fra 1848 e 1849 significavano un decisivo passo indietro rispetto all'abolizione dei Sedili, perpetrata con il più volte ricordato R.d. del 25 aprile 1800, ossia con la soppressione violenta di quella pur embrionale rappresentanza della "volontà della nazione", impersonata dalla nobiltà. Infatti, con i suddetti documenti costituzionali del 1848-49 veniva reintrodotta la Paria, cioè una Camera alta, che assumeva il significato di un corpo intermedio, inteso a svolgere un'effettiva funzione di equilibrio tra un potere monarchico che si era dimostrato incline al dispotismo ed un potere parlamentare esposto certamente a ricadute nel settarismo, nella demagogia, nell'anarchia.

Come dimostrano le analisi premesse ai testi raccolti da Acquarone, D'Addio e Negri

(pp. 565-564 e 577-578) purtroppo furono proprio le prospettive radicali a prevalere nella mente e nell'animo dei novatori. Probabilmente tutto quello che questi si aspettavano dalla monarchia non era una riforma in senso costituzionale-parlamentare, ma il suo auto-annientamento, preliminarmente alla sua sostituzione con una repubblica radicale-democratica. È quello che già si era visto – una prima volta – nel 1820-21 a Napoli. Allora, nel Novimestre costituzionale, diversamente – va pure detto – da quanto richiesto da Palermo e da tutta l'Europa liberale, i costituenti napoletani si orientarono a scelte radicali. Un analogo impianto radicale prevalse poi fra i novatori del 1848, che osteggiarono una costituzione che prevedeva un sistema bicamerale, di per sé pienamente suscettibile di contemperare le spinte più democratiche con le forze conservatrici di una Parìa (plasmata sia sul modello inglese, con i *Lords* spirituali e temporali, sia su quello francese della *Chambre des Pairs*).

Una Camera alta destinata dunque ad accogliere dei veri notabili. E non soltanto l'aristocrazia ereditaria (che peraltro già aveva rinunciato ai privilegi feudali), ma anche una nobiltà vitalizia, e questa aperta ai meriti ed ai talenti emergenti nell'esplicitamento delle funzioni politiche, religiose, culturali ed economiche (Capo II, artt. 45-47). E qui c'era pure qualcosa di più di un'eco della costituzione anglo-sicula del 1812, che il Borbone aveva avuto il demerito di abiurare, con il colpo di Stato del dicembre 1816. Purtroppo – come si è detto – nel 1848-49 prevalsero ancora, come nel 1820-21, le spinte più radicali. Infatti, nel 1848, la costituzione data dal re sembrò a molti novatori, a torto, insufficiente. Preferirono a questa soluzione le prospettive della rivoluzione parigina del febbraio 1848, che di

fatto segnava la fine della monarchia. In altre parole, come a Parigi, anche a Napoli e a Palermo si vollero legittimare attese più radicali. Ora molti volevano apertamente, come era accaduto con le posizioni più estreme nel 1820-21, una repubblica e decisamente radical-democratica. Infine, questo nuovo eccesso perse e scontentò tutti.

D'altra parte non si può nemmeno dimenticare che fra il 1815 e il 1848 la monarchia borbonica cercò di colmare le lacune e le carenze di una sua legittimità, con il ripercorrere la via napoleonica di una "monarchia amministrativa", che nell'elusione dell'opportunità di trasformarla in "monarchia parlamentare-rappresentativa", adottò l'espedito della "monarchia dei Consigli", che si rivelò malgrado le intenzioni della Corona un irresolvente intermezzo.

Dopo non si fu più a tempo a fare nulla. E l'Unità d'Italia sotto il centralismo sabaudico, con le dittature plebiscitarie ed il primato di altre *élites* e metodi di governo, si impose a tutti i novatori come l'unico risultato politicamente ottenibile. A molti fra gli stessi liberali, quel nuovo sistema rappresentativo finirà per apparire addirittura peggiore di quello della "monarchia dei Consigli", nel senso di un'ancor minore presenza di spirito pubblico nei governanti.

Allora le autorità erano quasi a vita, e bastava che avessero la fiducia del principe; oggi lo sono *ad horas*, e un intrigo parlamentare può sbalzare di sella i ministri, i quali sono scelti e licenziati dal capo del ministero; e un imbroglio elettorale può disfare municipi e provincie. Il nuovo regime, in trentaquattro anni, non ha distrutto il vecchio uomo, anzi l'ha pervertito ed ha creato un nuovo uomo, scettico e avido, il quale ha studiato all'Università, e dommatizza che i grandi fattori dell'indipendenza e dell'unità della patria erano poeti e idealisti; ma che nel mondo bisogna guardare alla sostanza delle cose [...]; che volendo tirarsi

su nella vita politica bisogna farsi eleggere con qualunque mezzo; ed eletti, orientare la propria condotta secondo il proprio tornaconto: la morale borbonica, tale e quale, ma senza il principe, che, in alcuni casi, sapeva esser principe, e rappresentava il grande interesse pubblico.

[De Cesare, *La fine di un regno*, pp. 19-20]

In questo clima, alcuni liberali, sia borghesi che aristocratici, palesarono pubblicamente la loro delusione ed il loro sopravvenuto dissenso per il nuovo regime. Fra questi non si possono non ricordare casi come quello (tutt'altro che unico) di Sigismondo Castromediano (duca di Moriano, marchese di Cavallino), prima dell'Unità fermo oppositore ai Borbone, subendone le dure vessazioni, persino i lavori forzati, per cui collaborò all'avvento dei Savoia, venendo eletto deputato nella prima legislatura (1861) del Regno d'Italia. Non riletto, tornò alla vita frugale, se non povera, di appassionato raccoglitore di antichità nazionali, nella semplice posizione di un notevole della provincia leccese.

Un profondo iato si era aperto ancora una volta fra società civile e Stato (ora la monarchia sabauda), sintomo peraltro di un dissidio antico, destinato a restare endemico, risolvibile solo a condizione di restaurare la vita civile secondo la prospettiva di un processo dialettico fra distinti, che non si dovrebbero mai sovrapporre vicendevolmente, ma interagire e completarsi a vicenda. Ma questo è un altro discorso, ancora del tutto irrisolto ed aperto.

## Bibliografia

Acquarone (Alberto), *Premessa alla Costituzione del Regno delle Due Sicilie* (1848), in Acquarone-D'Addio-Negri, *Le costituzioni italiane*, Milano, Comunità, 1958;

- *Premessa allo Statuto del Regno di Sicilia* (1848) [e] *Atto costituzionale di Gaeta* (1849), in *ibidem*;
- Bobbio (Norberto), *Studi hegeliani. Diritto, società civile, stato*, Torino, Einaudi, 1981;
- Colletta (Pietro), *Storia del Reame di Napoli* (Intr. e note di N. Cortese), I-III, Napoli, Libreria Scientifica, 1957;
- De Cesare (Raffaele), *La fine di un regno* (pref. di S.F. Romano), Milano, Longanesi, 1961;
- Farneti (Paolo), *Sistema politico e società civile. Saggi di teoria e ricerca politica*. Torino, Giappichelli, 1971;
- Gravina (Gian Vincenzo), *Origines iuris civilis*, Lipsia, 1708;
- Landi (Guido), *Istituzioni di diritto pubblico del regno delle Due Sicilie (1815-1861)*, I-II, Milano, A. Giuffrè, 1977;
- Marini (Giuliano), *Aspetti sistematici della Società civile hegeliana*, Torino, Filosofia, 1976;
- *Tra Kant e Hegel: per una riaffermazione dell'antico concetto di società civile*, «Teoria», X (1990), 1, pp. 17-28;
- *Libertà soggettiva e libertà oggettiva nella "filosofia del diritto" hegeliana*, Napoli, Morano, 1990;
- Moscato (Ruggero), *La fine del Regno di Napoli. Documenti borbonici del 1859-60*, Firenze, Le Monnier, 1960;
- Pannone (Adolfo), *Lo Stato borbonico. Saggi di storia del diritto pubblico napoletano dal 1734 al 1799*, Firenze, Seeber, 1924;
- Pastori (Paolo), *Rivoluzione e potere in Louis de Bonald* (pres. Di M. D'Addio), Firenze, Olschki, 1990;
- Rousseau (Jean Jacques), *Du contract social, ou Principes du droit politique*, Amsterdam, chez Marc Michel Ry, 1763;
- Solari (Gioele), *Il concetto di società civile in Hegel*, «Rivista di Filosofia», XXII (1931), pp. 299-347;
- Spagnoletti (Angelantonio), *Storia del Regno delle Due Sicilie*. Bologna, Il Mulino, 1997.

## Approfondimenti

- Battaglini (Mario), *Mario Pagano ed il Progetto di costituzione della Repubblica napoletana*, Roma, Archivio Guido Izzi, 1994;
- Bianchini (Luigi), *Principi della scienza del ben vivere sociale e dell'economia pubblica e degli Stati*, Napoli, 1855;
- Blanch (Luigi), *Considerazioni sull'influenza delle operazioni fatte da agosto 1821 a dicembre, che hanno operato nel senso della ristorazione e della stabilità morale della monarchia*, in Id., *Scritti politici* (a cura di Benedetto Croce), II, Bari, Laterza, 1945;
- *Memoria sullo stato del Regno di Napoli (dicembre 1830)*, in *ibidem*;
- *Luigi de' Medici come uomo di Stato ed amministratore*, in *ibidem*;
- *Frammenti di un altro 1799. Comunità e federazione nella resistenza delle popolazioni italiane alle armate 'giacobine'*, Torino, Giappichelli, 2003;

## Pastori

- Bonald (Louis Gabriel Ambroise de), *Théorie du pouvoir politique et religieux dans la société civile, démontrée par le raisonnement et par l'histoire* (1796), ora in Bonald (L.G.A. de), *Oeuvres complètes*, I, Paris, J.B. Migne, 1859;
- Di Leo (Adriana), *Il modello napoleonico e l'amministrazione pubblica nel mezzogiorno: la Basilicata*, in PLURES, *Riformismo e rivoluzioni: il Mezzogiorno tra due Restaurazioni*, a cura di A. Di Leo, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1995;
- Landi (Guido), Consiglio di Stato, in *Enciclopedia del diritto*, IX, Milano, Giuffrè, 1961;
- Pagano (Luigi Antonio), *Sulla prima istituzione della Magistratura Consultiva in Sicilia*, «Rivista di dottrina e di giurisprudenza», a cura del Circolo giuridico L. Sampollo, N.S., XX (1949);
- Pastori (Paolo), *Ancora un'ipotesi di localizzazione delle categorie interpretative dell'illuminismo politico*, in PLURES, "Humanitas". *Studi in memoria di Antonio Verri*, a cura di A. Quarta e P. Pellegrino, Lecce, Congedo, 1999, to. II;
- *Modelli istituzionali e prassi riformatrice nell'epistolario di Bernardo Tanucci*, in PLURES, *Bernardo Tanucci nel terzo centenario della nascita 1698-1998. Studi del Dipartimento di Scienze della politica dell'Università di Pisa*, Pisa, ETS, 1999;
- *Ipotesi sulla "derivazione antagonistica" del latomismo meridionale dalla massoneria, fra antico regime e rivoluzione costituzionale napoletana del 1820-21*, «Annali di storia moderna e contemporanea», Istituto di Storia moderna e contemporanea. Università cattolica del Sacro Cuore, V, 1999.



# L'image des commissaires du Gouvernement près le Conseil d'État statuant au contentieux au sein de la doctrine publiciste de 1831 à 1914

STÉPHANE GOUPIL

Jean Rivero constatait, à propos de «la paternité» de la notion de service public, que l'histoire du droit administratif est jalonnée de mythes (J. Rivero 1956, p. 461). Parmi ceux-ci, il semble possible d'inclure l'image classiquement attribuée aux commissaires du Gouvernement près le Conseil d'État statuant au contentieux et dont on voudrait faire croire qu'elle fût celle qu'en eurent, dès l'origine, les contemporains. En effet, une sorte de portrait officiel semble s'être imposée : celui d'un «jurisconsulte indépendant» (R. Chapus 1981, p. 409).

On présente, aujourd'hui, le commissaire du Gouvernement comme un membre du Conseil d'État chargé de prononcer, en toute indépendance, devant la formation de jugement, des conclusions proposant une solution à l'affaire, que la juridiction reste libre d'apprécier (C.E. 10 juillet 1957, *Gervaise, Rec.*, p. 466 et C.E. 29 juillet 1998, *Mme Esclatine, Rec.*, p. 320). Il s'agit donc, pour le commissaire, d'exposer l'affaire, en fait et en droit, et d'exprimer une opinion en tou-

te indépendance, conformément à sa conscience et aux règles du droit.

Définie de la sorte, la fonction semble desservie par une qualification qui traduit mal sa véritable nature. Ce constat amène certains auteurs à réclamer la substitution de la dénomination de «commissaires de la loi» à celle de «commissaires du Gouvernement» (voir notamment T. Sauvel 1949, p. 17; J. Massot et T. Girardot 1999, p. 171). Cependant, le Conseil d'État ne se montre pas favorable à une telle transformation. En février 2000, dans un discours prononcé à l'occasion du deuxième centenaire du Conseil d'État, Lionel Jospin rappelait cette attitude de la Haute juridiction préférant

[...] l'ambiguïté sémantique d'un "commissaire du gouvernement" – qui, comme chacun sait, au contentieux, ne représente pas le Gouvernement – à une désignation nouvelle qui romprait avec la tradition.

Indépendance, probité et parfaite maîtrise du droit et de la jurisprudence sont les caractéristiques de l'image actuelle des com-

missaires du Gouvernement. Autant d'éléments qui, selon R. Odent, font que la fonction «[...] jouit, au sein du Conseil et dans l'opinion éclairée, d'un prestige justifié» (R. Odent 1970-1971, p. 963).

Cette image d'un organe connu et reconnu par les contemporains est, rétroactivement, attribuée aux commissaires dès leur origine. Ainsi, de nombreux historiens du droit administratif français considèrent, à l'instar de François Burdeau, que les commissaires du Gouvernement «[...] se comportèrent dès l'origine avec une grande indépendance et furent considérés davantage comme des "commissaires de la loi" que comme des avocats du gouvernement» (F. Burdeau 1995, p. 93). Il ne s'agira pas ici de remettre en cause le comportement impartial attribué aux commissaires du Gouvernement, mais de s'interroger sur leur image auprès des publicistes. Ont-ils toujours, aussi clairement, été assimilés à des «commissaires de la loi»? Il semble que l'ambiguïté qui entoure la création de ce ministère public administratif nécessite d'approfondir cette opinion. Sur la période considérée, de 1831 à 1914, la représentation de cet organe évolue d'une manière assez caractéristique au sein de cette doctrine administrative du XIX<sup>ème</sup> siècle, dont il faut rappeler qu'elle est essentiellement, dans un premier temps, composée de membres du Conseil d'État.

Pour la clarté de l'exposé nous distinguons deux phases dont l'année 1860 marquera la date charnière. En effet, 1860 représente selon M. Hauriou «le point de départ d'une période nouvelle», l'avènement de «l'empire libéral» caractérisé par «un réveil de l'esprit public et de l'administration elle-même» (M. Hauriou 1893, p. 21). Cette coupure constatée par le Doyen Hauriou, concernant la formation du droit

administratif, s'applique également à l'image des commissaires au sein de la doctrine publiciste. De 1831 à 1860, l'image des commissaires est celle d'une institution hybride au service de l'administration (I). De 1860 à 1914, elle devient progressivement celle d'une institution indépendante et libérale (II).

#### *I – 1831-1860 : Une institution hybride au service de l'administration*

L'instauration d'un ministère public près le Conseil d'État a lieu dans une période de transformation importante de la Haute Juridiction. Les ordonnances des 2 février et 12 mars 1831 réforment le Conseil d'État agissant au contentieux (Duvergier 1831, tome 31, pp. 42-43 et pp. 74-75). Sous la pression libérale, la publicité des séances est admise par l'article 2 de l'ordonnance du 2 février et la possibilité, pour les avocats des parties, de présenter des observations orales est adoptée par l'article 3 du même texte. Ces dispositions sont largement approuvées comme allant dans le sens d'un accroissement des garanties favorables aux justiciables. Mais, quel est alors le jugement porté sur la création du ministère public administratif institué par l'article 2 de l'ordonnance du 12 mars 1831? Présenté par ceux qui l'ont pensé et créé comme un «avocat du Gouvernement» (A), il demeure très nettement assimilé au ministère public devant les tribunaux ordinaires, ce qui lui confère un caractère hybride (B).

#### *A – «Le défenseur du Gouvernement»*

Que ce soit dans l'esprit des réformateurs qui en réclament la création (1) ou dans celui

des premiers commentateurs de son existence (2), le ministère public près le Conseil d'État se présente comme un défenseur de l'administration.

1/ *La pensée des protagonistes*. Si la fonction a été créée en 1831, elle est réclamée par certains réformateurs dès la Restauration, période durant laquelle la juridiction administrative est l'objet de nombreuses critiques. Pourtant, sa création n'est pas le leitmotiv de ces détracteurs. Quand la suppression pure et simple de la juridiction administrative n'est pas préconisée, l'axe principal des réclamations repose sur l'inamovibilité des juges, la publicité des audiences et la défense orale. Cependant, certains précurseurs estiment nécessaire la création d'un ministère public administratif. Il ne s'agit pas encore de doter le Conseil d'État d'un tel organe, mais d'en attribuer un à un tribunal administratif spécial ou encore aux conseils de préfecture. Quel que soit le niveau d'implantation retenu, la volonté des réformateurs est toujours la même: assurer la défense de l'administration.

Ainsi, en 1818, Cormenin (1788-1868), proposant de retirer le contentieux administratif au Conseil d'État pour l'attribuer à un tribunal administratif spécial et indépendant, préconise «de charger spécialement un commissaire du Roi de défendre près de ce tribunal les intérêts de l'État» (Cormenin 1818, p. 132). Il justifie cette création en expliquant qu'il s'agit là d'une garantie nouvelle que l'État doit trouver auprès de ce tribunal administratif. Défendant ce commissaire du Roi, il en expose les fonctions:

Le roi, par l'intermédiaire de son procureur, assisterait pour ainsi dire, en personne, aux délibéra-

tions du tribunal administratif, et il lui rappellerait ainsi, par cette sorte de présence, qu'il est institué pour établir la balance égale entre l'État et les particuliers. Ce commissaire suppléerait aux défenses insuffisantes des ministres et des Administrations générales [...] œil sans cesse ouvert sur les entreprises du Tribunal administratif.

[Cormenin 1818, pp. 165-166]

Protection de la puissance publique et contrôle de l'activité de la juridiction sont les maîtres mots de ce discours. Ils révèlent les priorités de l'époque à savoir éviter que ne se reproduisent les dérives et blocages dus aux Parlements d'Ancien régime et assurer la protection des individus sans pour autant entraver l'action administrative.

Quelques années plus tard, devant la Chambre des députés, Cormenin précise les attributions de ce commissaire:

[...] le commissaire du roi établi auprès de ce tribunal, sentinelle vigilante du gouvernement, surveillerait, dans l'intérêt de l'État, les actions égarées des parties et les empiétements des juges.

[Archives parlementaires, 2<sup>ème</sup> série, tome 60, 4 juin-30 juin 1829, p. 117, colonne 1]

L'utilité qu'il attribue à un tel organe est significative: il s'agit de «protéger largement la liberté de la puissance exécutive», le commissaire devant être une «sentinelle vigilante» empêchant le tribunal de «gêner le gouvernement». Il est intéressant de relever, qu'à la même époque, Henrion de Pansey utilise des termes analogues pour qualifier le ministère public devant les tribunaux ordinaires. Ainsi explique-t-il que «le ministère public n'est pas seulement l'œil du gouvernement, il en est encore le bras» (Henrion de Pansey 1827, tome 1<sup>er</sup>).

Par la suite, la conception de Cormenin, sur cette fonction de commissaire, évolue, mais ne change pas de manière substantiel-

le; c'est ce que montre la définition qu'il propose, en 1840:

L'institution d'un ministère public est très secourable pour l'État, dont les commissaires sont spécialement chargés de faire ressortir et de soutenir l'intérêt [...]. Leur office est de veiller à la défense des intérêts de l'État, à l'unité de la jurisprudence, à l'observation du règlement du Conseil et à la garde des formes disciplinaires.  
[Corminin 1840, tome 1, p. 39, note n°2]

La représentation du commissaire demeure largement celle d'un allié du Gouvernement chargé, au contentieux, d'en soutenir les intérêts.

Chez les disciples de Cormenin, la motivation reste identique: défendre le point de vue du Gouvernement. Parmi ces partisans, Mongalvy, avocat au Conseil du roi et à la Cour de Cassation, envisage la création d'un ministère public administratif trouvant sa place non pas près le Conseil d'État mais auprès des juridictions inférieures. Il s'agit pour lui aussi de «représenter l'État», et, si besoin est, de «suppléer aux défenses produites par les ministres» (Mongalvy 1828). La même conception est défendue par Macarel (1790-1851) dans son traité *Des Tribunaux administratifs* (1828).

Se plaçant au niveau supérieur de la juridiction administrative, le baron Loché (1758-1840) – secrétaire général du Conseil d'État sous le Consulat, l'Empire et pendant les Cents jours – exprime, en 1831, la nécessité d'un ministère public. Désirant le retrait du contentieux administratif au Conseil d'État et son attribution à une cour de justice administrative, il estime nécessaire de doter celle-ci d'

[...] un procureur général, auquel on donnerait des maîtres des requêtes pour substituts [...]. L'institution du ministère public serait ici d'autant

plus nécessaire, que l'État, toujours partie en cause, a besoin d'un défenseur, et que ce rôle ne convient qu'à la partie publique.  
[Loché 1831, p. 55]

Les commissaires sont donc largement préconisés pour servir de porte-parole au Gouvernement afin de sauvegarder la liberté d'action indispensable à l'exécutif pour faire triompher l'intérêt général. Une telle conception ne doit pas surprendre. Elle n'est qu'une illustration du rôle que la majorité des publicistes confère au privilège de juridiction à savoir assurer l'indépendance de l'administration et éviter sa paralysie. Ainsi A. Chauveau explique:

Le fondement indestructible du pouvoir de juger le contentieux administratif par l'Administration même est dans l'indivisibilité de ce pouvoir avec l'Administration dont il est partie intégrante [...]. Il n'existe [...] et il n'est accordé que parce qu'il est impossible que l'Administration, elle-même, subsiste sans lui.  
[A. Chauveau 1841, tome 1, p. XXXII]

C'est dans ce but, pour constituer un avocat au service de l'administration, qu'un ministère public est créé, près le Conseil d'État, par l'ordonnance royale du 12 mars 1831. Son article 2 prévoit qu'au début de chaque trimestre le ministre président le Conseil d'État désignera trois maîtres des requêtes «qui exerceront les fonctions du ministère public» (Duvergier 1831, p. 117-119). Dès l'origine, ces maîtres des requêtes se voient attribuer la qualification de «commissaires du roi», ils deviennent «commissaires du Gouvernement» en 1849 (M. Bouvet 1991, p. 357). L'exposé des motifs de l'ordonnance nous renseigne sur la volonté des pouvoirs publics:

Considérant qu'au moment où les parties obtiennent les avantages de la publicité et de la discus-

## Goupil

sion orale, il est convenable que l'administration et l'ordre public trouvent des moyens de défense analogues à ceux qui leur sont assurés devant les tribunaux ordinaires.

Le ministère public institué près le Conseil d'État est donc conçu comme une contrepartie aux nouvelles facultés de défense offertes aux parties. L'organe est explicitement placé au service de «l'administration et de l'ordre public». Ainsi comprise par les pouvoirs publics, comment l'institution est-elle perçue par les auteurs qui en commentent la création?

2/ *Les «contemplateurs»*. Ceux qui commentent la création de ce ministère public, lors de la période allant de 1831 à 1860, sont peu nombreux. Cela s'explique principalement par le fait que ceux qui écrivent sur le Conseil d'État ou le droit administratif sont rares. La période est encore celle d'une «divulgateur limitée» de l'œuvre de la Haute juridiction administrative (M. Hauriou 1893, p. 7). De plus, les commissaires constituent un organe assez «discret» et mal connu des doctrinaires (R. Guillien 1955, pp. 281-282, évoque une discrétion voulue et entretenue). Ce qui peut paraître plus paradoxal, c'est que très peu d'auteurs s'insurgent contre cette création et le rôle anti-libéral qui lui est attribué (les parlementaires sont eux plus critiques). En effet, au moment où les critiques contre la justice administrative exercée par le Conseil d'État se multiplient, on peut s'étonner que nul ne réagisse contre ce ministère public destiné à être le défenseur du pouvoir exécutif. La «sur-représentation» de l'État, déjà partie au procès et représenté par le ministre concerné, n'est pas dénoncée. L'une des rares critiques que nous avons pu relever concernant les commissaires est

insérée, en 1855, au sein du *Répertoire Dalloz*. L'auteur s'interroge sur l'organisation de ce ministère public et demande:

Est-ce là une organisation complètement satisfaisante? Offre-t-elle aux justiciables toutes les garanties d'indépendance désirables? Il est permis d'en douter [...] au contentieux, la section qui en est chargée n'est véritablement qu'un tribunal administratif, et puisqu'on a trouvé convenable de créer près d'elle des officiers du ministère public, ils devraient offrir les mêmes garanties d'indépendance que les membres du ministère public près des tribunaux et ces garanties se puiseraient dans une organisation qui leur permettrait de se concerter, et qui ne donnerait pas le choix de l'officier du ministère public pour chaque cause à un fonctionnaire dont il peut être appelé à combattre l'avis.

[Dalloz 1855, p. 7, n° 17]

Le manque d'indépendance et le caractère anti-libéral du ministère public restent, malgré ce jugement, ignorés par la majorité des contemporains. Parmi la doctrine, il semble n'y avoir que des «contemplateurs».

En effet, les auteurs approuvent la création des commissaires. En 1852, L.-A. Macarel juge que

Le ministère public, très convenablement exercé [...] a eu [...] plusieurs fois l'occasion de venger l'administration des calomnies répandues contre elle; il l'a toujours fait avec une parfaite convenance, mais aussi avec une grande fermeté et un plein succès vis-à-vis du public. Dans tous les cas, son intervention est très utile, en ce sens surtout que sachant qu'ils ont, dans le ministère public, un contrôleur clairvoyant et vigilant, les avocats se laissent moins entraîner à arranger les faits pour le besoin de leur cause, et que, si par hasard, cela leur arrivait la vérité peut être immédiatement rétablie.

[L.-A. Macarel 1852-1857, tome 2, p. 598]

L'image du commissaire est celle du «vengeur» de l'administration rétablissant

la vérité à son profit. Il semble que les propos de Macarel fassent référence à l'attitude du commissaire Germain lors de l'affaire Genoude. Eugène Genoude, élu conseiller municipal, est démissionné d'office par le préfet de Seine et Marne pour avoir déformé le serment politique de la loi du 31 août 1830, en affirmant refuser toute sujétion au chef du Gouvernement. Il intente un recours contre cette démission jugée arbitraire. Lors de l'audience, le commissaire du roi, Germain, rejette sa requête, mais surtout recommanda au Conseil de «frapper sans ménagement le membre du barreau [l'avocat du requérant] qui se rendait coupable d'un oubli [...] à ses devoirs» en accompagnant sa requête de «doctrines outrageantes, attentatoires à l'autorité royale» (Germain, conclusions sur C.E. du 1<sup>er</sup> septembre 1832, *Genoude, Rec.*, pp. 542-550 et 547). Nous sommes bien là en présence d'un commissaire agent du Gouvernement, d'un «contradicteur officiel des parties» (Expression utilisée, à propos du ministère public près les conseils de préfecture, dans le rapport Boulatignier 1851).

Ce rôle attribué aux commissaires ne semble pas choquer les contemporains. Ainsi, G. Dufour (1811-1868), commentant les modifications apportées au projet de loi organique relatif au Conseil d'État de 1849, regrette la disparition du «Commissaire général de la République» qui devait compléter le ministère public établi en 1831. Il juge que la suppression de ce personnage «[...] dont la mission devait être de représenter le gouvernement [...] implique le plus regrettable oubli de la place assignée au Conseil d'État». Il poursuit en estimant:

On ne peut supposer que l'intention réfléchie de l'Assemblée ait été de déshériter le gouvernement de cet unique moyen d'action sur un corps

admis à intervenir, avec une autorité propre, dans le champ de l'action administrative et gouvernementale.

[G. Dufour 1849, p. 148, colonne 1]

À l'heure où l'on envisage de doter le Conseil d'État de la justice déléguée, l'institution d'un parquet semble plus que jamais nécessaire à cet auteur afin que soient sauvegardés les intérêts de l'État. Cela d'autant plus que la constitution du 4 novembre 1848 (article 72) prescrit la nomination des membres du Conseil par l'Assemblée, innovation qui limite grandement la dépendance du grand corps vis-à-vis de l'exécutif. Dans l'esprit de la majorité des auteurs, les commissaires demeurent donc les porte-parole des intérêts du Gouvernement.

Une autre illustration de ce portrait d'un commissaire au service du Gouvernement est fournie par les réactions signalées lors de l'affaire des biens de la famille d'Orléans, en 1852. Alors que le commissaire du Gouvernement Reverchon (1811-1877) allait être révoqué pour avoir refusé de conclure dans le sens favorable à l'administration, Jules Baroche (1802-1870) – président du Conseil d'État – aurait affirmé: «Il est bien difficile [...] que le commissaire du Gouvernement ne soit pas de l'avis du Gouvernement» (cité par J. Bauchet 1974, p. 522).

L'image des commissaires est donc en parfaite adéquation avec leur dénomination; hommes du Gouvernement, ils sont les représentants et la voix de ses intérêts. Cela semble légitime et évident pour la doctrine qui ne relève pas là une création anti-libérale. Ce phénomène s'explique par les conceptions politiques de l'époque. En effet, le libéralisme, qui connaît alors un véritable essor, est «un libéralisme par l'État, et non contre ou hors de l'État» (L. Jaume 1997, p. 11). L'institution d'un ministère public adminis-

tratif illustre bien ce «libéralisme d'esprit étatiste». Il s'agit d'élargir le champ des libertés individuelles sans entraver l'action gouvernementale (*ibidem*, p. 352). Sa création se présente comme un compromis entre la suppression de la juridiction administrative demandée par les uns et le maintien de celle-ci sans changement. Il s'agit de «judiciariser» le Conseil d'État en lui imposant les garanties existantes devant les tribunaux ordinaires, tout en conservant au jugement du contentieux administratif son caractère dérogatoire nécessaire à la protection de l'action administrative. Ce comportement s'inscrit totalement dans la logique du postulat, majoritaire tout au long de la première moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle, de la primauté de l'intérêt général. La création des commissaires du roi répond parfaitement à la démarche décrite par le conseiller d'Etat, H. Puget:

Nos prédécesseurs ont eu, entre autres mérites, celui de comprendre très vite que les séparations des autorités administratives et judiciaires, clefs de voûte du système français, et les attributions contentieuses du Conseil d'Etat, n'avaient de chance d'être maintenues [...] que si [il était] donné aux administrés le sentiment qu'ils avaient, dans le contentieux administratif, un véritable juge impartial, et qui accueillerait leurs réclamations lorsqu'elles seraient conformes au droit écrit ou à l'équité [sans] toutefois [...] irriter inutilement l'administration active et surtout [sans] la paralyser.

[H. Puget 1952, p. 124]

De plus, cette conception des commissaires s'inscrit parfaitement dans l'esprit d'une justice administrative qui n'est encore qu'une justice retenue, si l'on excepte la brève tentative de justice déléguée de 1849. Pensés et créés pour devenir l'œil du Gouvernement au sein de la Haute juridiction, les commissaires constituent un organe

nouveau dont le rôle est difficilement appréhendé par les contemporains même les plus avertis; ce qui explique que l'assimilation au ministère public traditionnel soit une démarche constante chez les auteurs.

B – *L'hybride du ministère public devant les tribunaux ordinaires*

Si, aujourd'hui, la distinction est nette entre ministère public traditionnel et commissaires du Gouvernement près le Conseil d'État, s'«il importe de bien comprendre la nature très particulière du ministère public au Conseil d'État, fort différente de ce qu'on trouve dans la plupart des autres juridictions [...]» (*Encyclopédie juridique Dalloz, Répertoire de contentieux administratif*, tome 1, article sur le Conseil d'État, n°187, p. 19), telle n'est pas l'image que la doctrine peut avoir de l'institution durant la période s'étendant de 1831 à 1860. Pendant ces trente années, on est «entré dans l'équivoque» (T. Sauvel 1949, p. 15). L'assimilation pure et simple au ministère public devant les tribunaux est le réflexe premier des auteurs (1) qui ne mettront que tardivement l'accent sur les dissemblances (2).

1/ *Une assimilation complète au ministère public traditionnel*. A défaut d'une organisation et d'un statut clairement définis par les textes, l'institution s'organise de manière quasi-coutumière. Ce phénomène dérouté les auteurs qui y voient une sorte d'institution hybride née de l'exemple du ministère public devant les tribunaux.

En 1831, J.-B. Duvergier, le premier commentateur de la création de cet organe, note: «Rien ne détermine les fonctions

et les devoirs des membres de ce ministère public; on appliquera sans doute comme analogues les dispositions organiques du ministère public devant les tribunaux ordinaires» (Duvergier, tome 31, 1831, p. 74, note n° 3). Cette attitude ne doit pas étonner, Duvergier étant favorable à la suppression de la justice administrative et à la restitution du contentieux administratif aux tribunaux ordinaires. Cela est d'autant plus légitime que les termes mêmes de l'ordonnance du 12 mars 1831 contiennent cette assimilation au ministère public.

Un autre phénomène révélateur de cette assimilation est l'insertion, par les rédacteurs du *Répertoire Dalloz*, des mentions concernant les commissaires au sein de l'article relatif au ministère public et non au sein de celui consacré au Conseil d'État. C'est d'ailleurs de manière tout à fait accessoire que l'auteur précise: «il existe un ministère public près [...] le conseil d'État pour le jugement des affaires contentieuses [...]» (Dalloz 1855, p. 7, n°15). L'attitude est analogue dans le recueil Duvergier évoqué précédemment. Le rédacteur mentionne, dans sa table thématique, la création de 1831 à l'entrée «ministère public».

L'assimilation au ministère public se révèle également au travers de certaines expressions employées par les rédacteurs des recueils classiques de jurisprudence. Il est souvent mentionné que «M. X., faisant fonction du ministère public, a porté la parole». Cette dernière expression laisse à penser que le commissaire s'exprime au nom d'un tiers, puisqu'il «porte la parole» au nom de quelqu'un que l'on suppose être le Gouvernement. Le terme de «réquisitoire» est également usité pour qualifier l'intervention du commissaire. Le vocabulaire employé par les pouvoirs publics – «minis-

tère public», «commissaires», «conclusions» – est lui même trompeur et révèle cette volonté d'assimilation. Le terme «commissaire» – héritage de l'Ancien régime – est, depuis la Révolution, retenu dans l'ordre judiciaire. Au début du XIX<sup>ème</sup> siècle, les termes mêmes de «commissaires du Gouvernement» sont substitués à ceux de procureurs généraux près les tribunaux ordinaires. Cette substitution terminologique est rappelée dans les Observations sur le projet d'arrêté relatif au mode à suivre pour la Défense des intérêts de la République auprès des Tribunaux, dans les affaires où elle se trouve partie, en date du 19 brumaire an XII qui précise: «[...] les commissaires du gouvernement près les tribunaux ont succédé aux procureurs généraux et à leurs substitués». Cette qualification basée sur la racine «commis» renforce bien l'idée d'un homme devant rendre des comptes à son commettant. Le terme de conclusions constitue également un vocabulaire trompeur car les conclusions du commissaire n'en sont pas au sens procédural du terme. Effectivement, le juge n'a pas à statuer sur ces conclusions qui ne sont que la simple manifestation de l'opinion d'une personne qualifiée.

Les façons de procéder mises en œuvre par les commissaires sont, elles aussi, troublantes et sources de confusion pour les auteurs. Ainsi, à l'imitation de ce qui se pratique devant les tribunaux judiciaires, les commissaires prennent la parole les derniers et concluent debout comme les membres du Parquet.

Mal connue, dotée d'un vocabulaire et d'une organisation empruntés au ministère public près la Cour de Cassation, l'institution des commissaires du Gouvernement constitue, aux yeux des contemporains, une transposition, au sein du Conseil, du modè-

le privatiste. Ce n'est que progressivement que les auteurs vont mettre l'accent sur les particularismes de l'organe institué près le Conseil d'Etat.

2/ *Une accentuation du particularisme de l'organe*. Rapidement, cette parenté avec le ministère public près les tribunaux ordinaires inquiète certains auteurs. Les réactions sont encore assez rares, mais le particularisme de l'institution est déjà ressenti. L'auteur le plus représentatif de ce comportement est Serrigny (1804-1876) – professeur de droit administratif à la faculté de Dijon – qui laisse transparaître une certaine hostilité contre une trop grande assimilation. Dans un traité publié en 1842, alors que la durée d'exercice des fonctions de commissaire vient d'être portée de trois à six mois en 1839, il signale: «Il ne faut pas aller trop au-delà de peur de faire dégénérer le Conseil en corps judiciaire» (D. Serrigny 1842, tome 1, p. 81). En 1865, dans la seconde édition de son ouvrage, il réitère ce jugement rappelant:

les fonctions de commissaires ne sont que temporaires. [...] Cette courte durée d'un an [...] empêche le conseil d'état d'être complètement assimilé aux cours judiciaires, ce qui est conforme à la nature de son institution.  
[D. Serrigny 1865, tome 1, p. 101]

Dès lors, l'assimilation tend à s'estomper. Au début des années 1860, le caractère hybride marque encore les auteurs décrivant l'institution, mais sa spécificité par rapport au ministère public devant les tribunaux commence à être mise en valeur. Les auteurs appréhendent mieux les fonctions de commissaires du Gouvernement et leur ôtent les traits d'une totale ressemblance avec le parquet judiciaire.

Ce phénomène est particulièrement sensible chez A. Chauveau – ancien avocat au Conseil d'État et à la Cour de Cassation, devenu professeur de droit administratif – qui explique:

Il n'existe pas de ministère public devant les ministres, les préfets et les conseils de préfecture. Il n'y avait pas non plus, autrefois, de ministère public devant le Conseil d'État. Mais lorsque la publicité des audiences et de la défense orale furent introduites, on comprit la nécessité de cette institution, et elle fut créée par l'ordonnance du 12 mars 1831 [...]. Il n'existe pourtant pas de parquet, il n'y a pas de procureur général [...].  
[A. Chauveau 1860, tome 1, p. 142]

L'auteur insiste sur l'absence d'un corps des commissaires; il n'y a que des individus exerçant les fonctions de commissaires du Gouvernement et non un parquet hiérarchisé.

Si les termes «ministère public» restent utilisés par les auteurs pour qualifier les fonctions des commissaires du Gouvernement – on les trouve encore, en 1914, sous la plume de M. Hauriou (1914, p. 972) – il n'est plus question d'une pleine assimilation au ministère public traditionnel. Il faut, cependant, citer le cas de Th. Ducrocq (1829-1913) qui persiste à opérer l'assimilation pure et simple au ministère public en soulignant que «Le gouvernement se fait entendre par ses commissaires au sein de l'assemblée du conseil délibérant au contentieux [...]» (Th. Ducrocq 1874, tome 1, p. 194).

Créé en 1831, le ministère public administratif est très largement inspiré du ministère public devant les tribunaux. Organe hybride né d'une volonté de reproduction du modèle de la justice judiciaire, il est mal appréhendé par les contemporains qui ne parviennent que difficilement à capter sa spécificité et à le détacher de son modèle

privatiste. Ce comportement peut s'expliquer par le fait que le droit administratif et sa juridiction sont alors en recherche. Nombreux sont, durant cette période, les auteurs qui tentent de construire le droit administratif sur le modèle du droit privé. La phase d'autonomisation n'est pas entamée. Ce mouvement se retrouve à travers l'image des commissaires du Gouvernement. Progressivement celle-ci se transforme au sein de la doctrine. Cette évolution semble due à l'attitude adoptée par les commissaires dans l'exercice de leur charge, se détachant des souhaits de leurs créateurs, ils sont parvenus à incarner, aux yeux des publicistes, une institution indépendante et libérale.

## II – 1860-1914: Une institution indépendante et libérale

A partir de 1860, chez les auteurs relatant la création des commissaires, l'aspect représentation du Gouvernement cède le pas à l'aspect plus libéral d'intervention dans l'intérêt de la loi (A). La création du ministère public est dès lors évoquée comme une garantie accordée aux individus et consacrant le caractère juridictionnel de la Haute assemblée (B).

### A – «Le défenseur de la loi»

L'image des membres du ministère public près le Conseil d'État devient celle de «défenseurs de la loi». Ces termes ne doivent pas faire penser que les commissaires du Gouvernement se soient un jour exonérés de la loi. Il est évident qu'ils ont toujours respecté les textes et utilisé ceux-ci pour

conclure. Ils ont toujours été tributaires du droit écrit. L'attachement à la loi est d'ailleurs très présent en leur esprit, comme le démontrent ces extraits des conclusions d'Aucoc (1828-1910):

[...] si le Conseil d'État a la sagesse de tempérer par l'équité l'application des dispositions de loi qui peuvent paraître rigoureuses, il ne s'ensuit pas qu'il doive ni puisse, sous prétexte d'équité, reconnaître des droits là où ni la loi ni les contrats n'en fournissent la base.

[L. Aucoc S. 1865/3/277]

Cependant, leur image auprès des publicistes, évolue au point de faire contester leur titre de «commissaires du Gouvernement» au profit de celui de «commissaires de la loi» jugé plus conforme à la réalité de leurs fonctions. Ce mouvement semble naître chez les commissaires du Gouvernement – qui font alors œuvre de doctrinaires – (1) pour ensuite être répercuté et se généraliser à l'ensemble des auteurs (2).

1/ *Une image progressivement formée au sein du Conseil.* Dès avant les années 1860, une évolution de l'image des commissaires apparaît chez les auteurs les plus éclairés et les plus proches du Conseil d'État. En 1840, Cormenin, bien qu'encore très attaché à l'image de commissaire «défenseur du gouvernement», précise que le commissaire du roi «[...] est obligé, par conscience et par devoir, d'abandonner la cause de l'État, si elle n'est pas juste» (Cormenin 1840, tome 1, p. 39, note n°2). La transformation est encore timide et limitée. La défense de l'État demeure l'attribution principale des commissaires. Cependant, une évolution plus radicale va être affirmée et imposée par les commissaires eux-mêmes.

## Goupil

Les commissaires ont, très tôt, affirmé ne pas être au service de l'administration. Ainsi, Chasseloup-Laubat (1805-1873) expose, en 1833, son rôle de commissaire du roi en ces termes :

organe du ministère public, nous n'avons pas à défendre le système que soutient l'administration. Notre opinion indépendante n'est jamais que l'expression d'une conviction profonde; [...] nous ne nous adressons jamais qu'au droit strict.  
[Chasseloup-Laubat 1833]

Cependant, il ne semble pas entendu par la doctrine pour laquelle l'image du commissaire demeure celle d'un organe de défense de l'administration.

La véritable transformation de la conception des publicistes est plus tardive. Il semble que l'indignation qui entoure la révocation du commissaire Reverchon, en 1852, pour avoir refusé de conclure dans le sens du Gouvernement s'agissant de la confiscation des biens de la Famille d'Orléans, fasse naître un climat favorable à cette mutation. Cette crise paraît salutaire pour l'image des membres du ministère public près le Conseil d'État en marquant le début de l'affirmation d'une volonté d'indépendance et d'autonomie, qui est connue des auteurs et par eux relayée. Si les pressions dont Reverchon fut l'objet démontrent la persistance, dans les milieux politiques, de l'image d'un commissaire homme du Gouvernement, les réactions causées par sa révocation sont autant de témoignages de l'émergence, chez les auteurs, d'une conception d'un commissaire du Gouvernement défenseur du droit. Paradoxalement, cette affaire génère un « syndrome Reverchon » (B. Pacteau 2003, p. 167) qui encourage les commissaires à affirmer leur indépendance face au Gouvernement et à préciser la véritable nature de

leurs fonctions, ce qu'ils font au sein des nombreux ouvrages qu'ils produisent.

Celui qui semble initier cette mutation est Léon Aucoc, personnage qui présente le double intérêt d'avoir été un membre éminent du Conseil d'État, en quelque sorte son historien officiel, mais aussi d'avoir exercé pendant cinq ans, de 1864 à 1869, les fonctions de commissaire du Gouvernement. Il propose, en 1864, une explication sur l'activité des commissaires :

[...] si le commissaire du gouvernement est l'organe de l'intérêt social, il n'est pas le défenseur exclusif de l'administration, et il compte au rang de ses devoirs les plus stricts l'obligation de demander justice pour les citoyens dont la réclamation lui paraît fondée.

[L. Aucoc 1864, pp. 10-11]

Si la défense de l'administration apparaît encore en bonne place dans cette définition, elle n'est plus l'objet unique du commissaire, mais une mission parmi d'autres.

Cinq ans plus tard, dans ses *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, L. Aucoc porte un jugement plus précis. Il écrit :

Il ne faut pas croire, comme on le croit, et comme on l'a dit parfois, qu'il soit l'avocat, le défenseur attitré de l'administration. Il est l'avocat impartial et désintéressé de la loi. Il doit demander justice pour tous, sans acception de personnes, pour les particuliers, comme pour l'administration. Il doit venir en aide à la bonne cause, de quelque côté qu'elle se trouve.

[L. Aucoc 1869, tome 1, p. 353, n° 263]

L'idée d'un commissaire conçu à son origine comme un serviteur du Gouvernement est reniée. L'impartialité des commissaires est mise en avant, tout parti pris en faveur du Gouvernement est exclu.

La mutation est totalement achevée lors-

qu'écrivant l'histoire du Conseil d'État, en 1876, le même auteur affirme que le ministère public est «chargé de conclure, non pas au nom et dans l'intérêt de l'État, mais dans l'intérêt de la saine application de la loi» (L. Aucoc 1876, p. 114).

Par la suite L. Aucoc ne fera plus allusion au service de l'administration lorsqu'il décrira les fonctions de commissaire du Gouvernement. Dans la 3<sup>ème</sup> édition de ses *Conférences sur l'Administration et le droit administratif*, datant de 1885, il explique:

Le commissaire du gouvernement n'a pour rôle que de donner des conclusions, d'exposer son opinion sur les questions de droit et de fait, et de demander l'application de la loi.

[L. Aucoc 1885, tome 1, p. 462, n° 278]

En 1872, les propos de G. L'Hopital, ancien commissaire du Gouvernement, démontrent définitivement le même état d'esprit:

[...] devant la justice administrative, le Gouvernement n'a pas d'autre intérêt que celui de la justice elle-même; [...] ces mots "commissaire du Gouvernement" veulent dire "Commissaire de la loi et du bon droit" [...].

[G. L'Hopital cité dans l'œuvre collective 1974, p. 515]

La nouvelle image était construite et répandue au sein de la Haute juridiction, il ne restait plus qu'à la faire adopter, partager et véhiculer par la «doctrine externe». Pour cette consécration finale, le portrait, promu par les commissaires, reçoit un appui décisif en la personne d'Édouard Laferrière (1841-1901) – ancien commissaire du Gouvernement devenu vice-président du Conseil d'État, professeur de droit administratif à la Faculté de Paris en 1833 et auteur d'un célèbre *Traité de la juridiction adminis-*

*trative et des recours contentieux* – dont l'autorité doctrinale incontestée va assurer son ancrage définitif.

2/ *Une image définitivement généralisée au sein de la «doctrine externe»*. En effet, la construction du mythe semble s'achever par une opinion, aujourd'hui devenue le lieu commun de l'image des commissaires. L'auteur en est É. Laferrière qui, en 1876, réinterprète le préambule de l'ordonnance royale de 1831 créant l'institution:

Était-il dans la pensée des auteurs de l'ordonnance de créer sous le nom de commissaire du gouvernement des défenseurs d'office de l'administration chargés de défendre sa cause contre les avocats des parties? Le préambule de l'ordonnance n'autorise pas cette interprétation puisqu'il assimile la fonction des commissaires du gouvernement à la mission impartiale et désintéressée du ministère public agissant comme partie jointe devant les tribunaux.

[É. Laferrière 1876, p. 153, note n°1]

C'est attribuer à l'exposé des motifs bien plus de précision qu'il n'en contient. Poursuivant sa présentation, É. Laferrière fait expressément sienne la définition proposée par L. Aucoc et répercute l'image d'un commissaire du Gouvernement institué pour conclure «non pas au nom et dans l'intérêt de l'État, mais au nom de la loi et dans l'intérêt de la justice».

Cette interprétation, É. Laferrière la réaffirme dans son *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux* dont la publication bouleverse la connaissance et la compréhension de ces matières. Il y explique que «le préambule de l'ordonnance du 12 mars 1831 [...] semble indiquer que le Gouvernement désirait se donner à lui-même l'appui d'une parole autorisée au

moment où il ouvrait l'audience aux avocats des parties [...]». Mais, il précise:

[...] quelle qu'ait pu être la pensée des rédacteurs de l'ordonnance, l'institution des commissaires du Gouvernement au contentieux eut, dès le début, le caractère qu'elle n'a pas cessé d'avoir depuis: celui d'un ministère public concluant selon la loi et sa conscience.

[É. Laferrière 1887-1888, tome 1, pp. 203-204]

On sait que la doctrine de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle et du début du XX<sup>ème</sup> siècle s'accorde à voir dans ce traité le fondement du droit administratif moderne. G. Jèze (1869-1953) ne cache pas son émerveillement devant cette œuvre majeure qui lui fait affirmer qu'après un chaos doctrinal de plusieurs années: «Enfin Laferrière vint [...]» (G. Jèze 1914, tome 1, p. VII). Sans exagérer l'impact de l'aval fourni par É. Laferrière à la nouvelle image des commissaires du Gouvernement, il semble possible de considérer qu'en la matière, comme pour l'histoire du droit administratif, il y ait eu «un avant et un après Laferrière» (P. Conod 1996, pp. 87-107, qui modère cet impact du *Traité*).

Les auteurs, confortés par le prestige doctrinal de Laferrière, répercutent, dès lors, la nouvelle image des commissaires. M. Hauriou est, ainsi, plein d'admiration pour cet organe impartial au service du droit, soulignant que «[...] le ministère public est comme un juge du camp dont les conclusions apprécient les moyens des deux parties» (M. Hauriou 1905, p. 17, note n°1). De même, il explique que «Les commissaires du Gouvernement sont une forme de ce ministère public qui existe, en principe, devant toutes les juridictions et qui est chargé de dire son opinion sur les affaires, au nom de l'intérêt public et de la justice». Il va alors jusqu'à considérer qu'au Conseil d'État, «[...] le plus

souvent, ce sont les conclusions du commissaire qui sont transformées en arrêt» (M. Hauriou 1914, p. 973). Les commissaires deviennent les organes de la loi et leurs conclusions font l'émerveillement de certains professeurs, tel Jèze vantant les «admirables dissertations juridiques que sont les conclusions des grands commissaires du gouvernement» (G. Jèze 1914, tome 1, p. III).

L'image d'indépendance des commissaires du Gouvernement était dès lors acquise. Le «péché originel» (G. Frayasse-Druesne 1985, p. 52) de leur création au service du Gouvernement allait disparaître chez l'ensemble des auteurs. Les définitions de cet organe proposées par les publicistes reflètent cette métamorphose. Ainsi, à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, Léon Béquet rapporte, dans son célèbre *Répertoire du droit administratif*, ce qui est devenue l'image commune des commissaires: «[...] chargés de conclure, non pas au nom et dans l'intérêt de l'État, mais dans l'intérêt de la loi et de la justice» (L. Béquet 1891, p. 138, n° 24).

Transformés en défenseurs de la loi concluant en toute impartialité, les commissaires du Gouvernement sont alors unanimement salués comme constituant une garantie nouvelle instituée au profit des justiciables. L'aspect initial de contrepartie à la publicité et à l'admission de la défense orale disparaît et les auteurs insèrent le ministère public près le Conseil d'État au sein des garanties favorables aux justiciables introduites en 1831.

B – Une garantie consacrant le caractère juridictionnel du Conseil d'État

Alors que sa création, en 1831, semblait pouvoir être interprétée comme une limita-

tion apportée aux réformes libérales entreprises par la Monarchie de Juillet, le ministère public administratif va être jugé unanimement par les auteurs comme constituant «une heureuse création», une «garantie» accordée aux justiciables (1) qui transforme le Conseil d'État, au statut encore discuté, en une véritable juridiction (2).

1/ *Une garantie accordée aux justiciables*. L'intervention d'un ministère public dans la procédure contentieuse est considérée par les auteurs comme une garantie pour les justiciables en ce qu'elle assure aux parties un examen diligent de leurs mémoires et une prise en compte de l'ensemble de leurs moyens. Celui qui devait être un avocat du Gouvernement, dont on pouvait craindre la partialité, devient un «élément essentiel de la contestation ou du débat» (M. Hauriou 1905, p. 17, note n°1). Ce jugement apparaît assez tôt dans l'histoire des commissaires du Gouvernement, mais il reste encore rare. Ainsi, en 1854, un tel constat positif apparaît dans le *Cours théorique et pratique de droit public et administratif* de Firmin Laferrière (1798-1861). Celui-ci observe, dans les développements consacrés aux modes de procéder devant le Conseil d'État:

Il est [...] des garanties qui tiennent à l'institution du Conseil d'État, et qui lui ont été incorporées depuis la révolution de juillet. Les ordonnances des 2 février et 12 mars 1831, et le décret organique du Conseil d'État, en date du 25 janvier 1852, article 20, ont, en effet, établi la défense orale, la publicité des séances, et un ministère public [...].

[F. Laferrière 1854, tome 2, p. 760]

Ce mouvement se généralise par la suite. En 1867, Th. Ducrocq – professeur de droit

administratif à la faculté de Poitiers – relatant l'histoire du Conseil d'État constate:

Dès 1831, les ordonnances du 2 février et du 12 mars [...] apportèrent au jugement des affaires contentieuses des garanties considérables qui avaient manqué jusqu'alors et dont a hérité le Conseil d'État d'aujourd'hui [...].

[Th. Ducrocq 1867, p. 24]

Dans un autre ouvrage, il expose à nouveau, en 1869, que les: «[...] trois règles de l'intervention d'un ministère public, de la défense orale et de la publicité des audiences [...] forment autant de garanties précieuses pour les droits privés [...]» (Th. Ducrocq 1869, p. 128, n°143). Cette appréciation positive de l'instauration des commissaires du Gouvernement est réitérée par L. Aucoc qui mentionne:

La même ordonnance [du 12 mars 1831] créait un ministère public, afin que la discussion des affaires en séances publiques présentât toutes les garanties désirables au point de vue des intérêts de la société comme des intérêts des parties.

[L. Aucoc 1885, tome 1, p. 498, n° 346]

Les commissaires sont perçus comme garantissant, non plus uniquement la sauvegarde des intérêts de l'État, mais aussi ceux des particuliers. Ils revêtent aux yeux de la doctrine l'image d'un organe chargé d'établir le difficile équilibre entre l'intérêt général de l'État et les intérêts individuels.

Défendant la même image d'un ministère public constituant une garantie introduite au sein de la procédure contentieuse, certains auteurs insistent sur la lisibilité du droit administratif et la transparence de la juridiction assurée par cet organe. Illustrant ce phénomène, A. Quentin-Bauchart (1809-1887) évoque, en 1870, l'importance de la création des commissaires en ces termes:

## Goupil

[...] devant le Conseil d'État comme devant les conseils de préfecture [...] la justice se rendait à huis clos. Si sages et si impartiales que fussent les décisions, par cela seul qu'elles étaient occultes, elles étaient suspectes. Aux deux degrés de juridiction, l'institution des commissaires du gouvernement, si utile en même temps à l'intérêt privé et à l'intérêt public, était inconnue.

[A. Quentin-Bauchart 1870, p. 135]

Il poursuit: «[...] qu'ont fait nos devanciers? Ils ont courageusement porté le remède là où était le mal. Ainsi [...] un ministère public a été créé» (A. Quentin-Bauchart 1870, p. 137). Présentant publiquement leurs conclusions, les commissaires sont considérés comme un instrument valorisant le travail de la juridiction et permettant au public de mieux l'appréhender et donc de l'accepter.

A la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, R. Jacquelin (1865-1922), pourtant très critique à l'égard de la justice administrative, résume le sentiment général en qualifiant l'instauration du ministère public de «réforme heureuse» (R. Jacquelin 1899, p. 200, note n°1).

Gardiens non plus seulement des intérêts du Gouvernement, mais, aussi et surtout, de ceux des administrés telle est la nouvelle image dont jouissent les commissaires du Gouvernement auprès de la doctrine. Il est à noter que telle est encore aujourd'hui, malgré des débats et contestations récents, l'opinion dominante auprès des publicistes. J. Massot et T. Girardot considèrent en ce sens que la suppression du commissaire du Gouvernement marquerait un recul dans les garanties des justiciables (J. Massot et T. Girardot 1999, p. 170). Mais là ne s'arrête pas le jugement positif des auteurs du XIX<sup>ème</sup> siècle. Ceux-ci estiment qu'avec la publicité des audiences et le droit pour les avocats de présenter des observations orales, l'instauration du minis-

tère public a définitivement consacré le caractère juridictionnel du Conseil d'État.

2/ *Un organe faisant du Conseil une véritable juridiction.* Le ministère public près le Conseil d'État est né à une époque où le caractère juridictionnel de ce dernier était encore très discuté, voire réfuté par certains auteurs (pour une illustration des positions de nombreux auteurs, voir Macarel 1828, pp. 325-480). On peut s'étonner que pour défendre cette compétence juridictionnelle du Conseil, ses partisans aient préconisé l'instauration en son sein d'un ministère public, mais il semble, à observer les écrits de nombreux contemporains, que cette création ait définitivement consacré le Conseil d'État en tant que juridiction administrative.

Ainsi, en 1862, R. Dareste se révèle très favorable à l'institution des commissaires du roi et écrit:

Il [le nouveau gouvernement de Juillet] établit, pour la discussion des affaires contentieuses dans l'assemblée générale du Conseil d'État, la publicité, le débat oral, et le ministère public, innovation au moins égale en importance à celle qui avait institué la Commission du contentieux. Le Conseil d'État se trouvait ainsi décidément transformé en une véritable Cour de justice administrative.

[R. Dareste 1862, p. 183]

Par l'instauration de ces trois innovations, le Conseil acquiert les formes d'une véritable juridiction, cela avant même que ne lui soit attribué le pouvoir de statuer souverainement sur les recours contentieux (loi du 24 mai 1872, article 9).

Dans le même sens, E. Varagnac juge que:

Les ordonnances des 2 février et 12 mars 1831 donnaient aux justiciables les garanties si souvent réclamées: la publicité des audiences, la défense

orale, le ministère public, et décidément excluait du délibéré, en matière contentieuse, les conseillers du service extraordinaire, représentants plus ou moins suspects de l'administration. Garanties capitales: le conseil devenait réellement une cour de justice.

[E. Varagnac 1892, p. 798]

Ces propos sont doublement intéressants en ce qu'ils démontrent l'assimilation de la création du ministère public administratif à une mesure libérale et en ce qu'ils confirment la totale mutation de l'image des commissaires aux yeux des contemporains. En effet, ce sont les conseillers en service extraordinaire qui sont suspectés de partialité et non les membres du ministère public.

En 1903, R. Jacquelin porte le même jugement sur les innovations instaurées par les deux ordonnances de 1831: «[...] la juridiction administrative s'était [...] transformée; elle avait revêtu l'aspect extérieur d'un vrai tribunal» (R. Jacquelin 1903, p. 382). L'instauration d'un ministère public est considérée comme un élément ayant affermi l'assise du Conseil d'État en lui permettant de devenir une authentique juridiction.

On peut conclure de ces commentaires que le ministère public administratif, né alors que l'on ne savait pas encore si la Haute assemblée était une juridiction, a constitué aux yeux des auteurs l'un des éléments consécuteurs de ce caractère juridictionnel longtemps discuté. La raison d'un tel jugement est peut être à rechercher dans l'idée que le ministère public institué auprès du Conseil formait une sorte de compromis dans le débat existant entre partisans et opposants à la justice administrative. En effet, même chez les libéraux le débat sur la légitimité de la juridiction administrative ne fait pas l'unanimité. Certains sont partisans de sa suppression totale et de la remise du contentieux

administratif aux tribunaux ordinaires; d'autres prônent le maintien du Conseil d'État en tant que juge et du système de la justice retenue arguant que le contentieux administratif n'est pas un contentieux ordinaire; d'autres encore entendent retirer le contentieux au Conseil pour l'attribuer à un tribunal administratif indépendant et fournissant aux justiciables davantage de garanties.

Les mesures de 1831 constituent une voie moyenne visant à contenter les différents partis. Le Conseil d'État est maintenu en tant que juge du contentieux, mais son organisation est modifiée sur l'exemple des tribunaux ordinaires. On assiste à une «judiciarisation» du Conseil, c'est-à-dire à son organisation sur le modèle judiciaire qui satisfait les auteurs. Ayant dans un premier temps donné l'image d'agents créés pour assurer le bon fonctionnement du pouvoir exécutif, les commissaires ont acquis celle d'un instrument de protection des droits des individus et de leurs libertés.

Paradoxalement, cet organe, preuve d'une conception civiliste de la juridiction administrative, est devenu l'un des éléments qui consacrent, aux yeux de la doctrine, le Conseil d'État dans sa fonction juridictionnelle. Il est d'ailleurs notable que ces commissaires, fruits du modelage de la juridiction administrative sur l'exemple privatiste, deviendront les fers de lance du processus d'autonomisation du droit administratif et les porte-parole de son particularisme.

A la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, l'image des commissaires du Gouvernement au service de l'administration a totalement disparu. La question de leur indépendance ne se pose plus à ce niveau initial, mais à celui de leur singularité au sein du Conseil d'État. Sont-ils les émissaires de la section du contentieux? Telle semble être désormais la ques-

tion posée. Ainsi, en 1888, É. Laferrière, évoquant le cas d'un désaccord entre le commissaire du Gouvernement et le projet proposé par la section du contentieux chargée de l'instruction de l'affaire, précise :

Si le désaccord subsiste, le commissaire du gouvernement a le droit et même le devoir d'exposer son opinion propre devant l'Assemblée du contentieux [chargée du jugement de l'affaire].  
[É. Laferrière 1887, tome 1, p. 338]

De même, en 1905, Berthélemy (1857-1943) souligne :

[...] le commissaire du gouvernement conclura, devant l'assemblée, conformément à son opinion personnelle; il n'est pas chargé d'y défendre l'avis de la section.  
[H. Berthélemy 1905, p. 902]

On peut voir poindre dans ces propos une troisième phase – plus tardive et moins marquante – de l'évolution de l'image du commissaire du Gouvernement. Ceux-ci après s'être émancipés du Gouvernement, dont ils auraient dû initialement être les porte-parole, se détachent du Conseil d'État lui-même. Ils acquièrent ainsi l'image d'hommes n'exprimant «l'opinion de personne» – ni celle du Gouvernement, ni celle du Conseil d'État – si ce n'est leur propre opinion. Si un lien intime perdure entre l'opinion du Conseil et celle du commissaire, il n'en demeure pas moins qu'elles peuvent s'opposer. Cette troisième image se développe particulièrement, à partir des années 1950, au sein de la doctrine (R. Guillien 1955, p. 299) et de la jurisprudence qui mettent en valeur une personnalisation des fonctions (Voir C.E. 10 juillet 1957, *Gervaise*). Elle inspire à J. Massot et T. Girardot ce portrait d'un homme qui «[...] ne parle ni au nom du Gouvernement, ni au nom de la loi, du droit

ou de la société» (J. Massot et T. Girardot 1999, p. 167).

De l'image d'un commissaire du Gouvernement au Conseil d'État évoquant le pouvoir et la dépendance d'un homme investi d'une délégation pour défendre, au sein de cette Haute juridiction, les intérêts de l'administration et le point de vue des ministres et qui de ce fait est assimilé au ministre public devant les tribunaux ordinaires, on en vient à l'image d'un organe impartial uniquement soucieux du droit. Il est intéressant de confronter cette évolution de l'image des commissaires du Gouvernement au sein de la doctrine à l'étude des relations entre cette même doctrine et le Conseil d'État telle que l'a établie F. Burdeau pour une période plus vaste. On remarque alors qu'au moment où l'attitude de la doctrine passe «du sacre au massacre» du juge administratif (F. Burdeau 1990, pp. 309-317), les commissaires sont épargnés et même «glorifiés» pour leurs apports à la formation du droit administratif, pour leur participation à l'évolution jurisprudentielle et les éclaircissements que leurs conclusions apportent à des décisions parfois difficilement compréhensibles.

Cette évolution de l'image des commissaires semble s'expliquer par le comportement même de ces derniers n'hésitant pas à conclure dans un sens défavorable à l'administration. Cependant, nous touchons là ce qui semble être un autre mythe de l'histoire des commissaires du Gouvernement: celui de leur totale liberté de conclure. En ces temps politiquement changeants n'est il pas permis de douter de cette indépendance surtout concernant des affaires hautement symboliques sur le plan politique? On pense alors aux moyens de pression pouvant peser sur les commissaires; un de ses collègues

n'avait-il pas interpellé le commissaire du Gouvernement Reverchon, peu de temps avant sa révocation, en ces termes: «Mon cher ami, vous allez conclure contre le conflit; c'est jouer gros jeu, c'est jouer peut-être votre carrière[...]?» (Reverchon 1871, p. 56).

### Bibliographie

- Aucoc (L.), *La juridiction administrative et les préjugés*, extrait du «Moniteur universel» des 13 et 25 août 1864, Paris, Panckoucke, 1864;
- Aucoc (L.), Conclusions sur C.E. du 14 janvier 1865, *Compagnie de l'éclairage de Londres contre ville de Marseille*, S.1865/3/277;
- Aucoc (L.), *Conférences sur l'Administration et le droit administratif faites à l'École impériale des Ponts et Chaussées*, Paris, Dunod, 1<sup>ère</sup> édition 1869-1876, 3 volumes; 3<sup>ème</sup> édition, 1885, 3 volumes;
- Aucoc (L.), *Le Conseil d'État avant et depuis 1789, ses transformations, ses travaux et son personnel. Étude historique et bibliographique*, Paris, Imprimerie nationale, 1876;
- Bauchet (J.), *Émile Reverchon*, in *Le Conseil d'État, son histoire à travers les documents d'époque 1799-1974*, Paris, C.N.R.S., 1974;
- Béquet (L.), *Conseil d'État*, in «Répertoire du droit administratif», Paris, Dupont, tome VIII, 1891;
- Berthélemy (H.), *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence, 3<sup>ème</sup> édition, 1905;
- Bigot (G.), *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, Paris, P.U.F., collection Droit fondamental, 2002;
- Bonichot (J.-C.), *Le commissaire du gouvernement*, in *Le Conseil d'État de l'an VIII à nos jours. Livre jubilaire du deuxième centenaire*, sous la direction de J. Massot, préface R. Denoix de Saint Marc, Paris, Adam Biro, 1999, pp. 145-147;
- Boulatignier, *Rapport sur le livre 4<sup>ème</sup> de la loi sur l'Administration intérieure. Des conseils de préfecture*, le 9 avril 1851;
- Bouvet (M.), *Le Conseil d'État sous la Monarchie de Juillet*, préface F. Burdeau, Paris, L.G.D.J., collection Bibliothèque de Science administrative, tome 17, 2001;
- Burdeau (F.), *Du sacre au massacre d'un juge. La doctrine et le Conseil d'État statuant au contentieux*, in *La Terre, la Famille, le Juge*, Paris, Economica, 1990, pp. 309-317;
- Burdeau (F.), *Histoire du droit administratif (de la Révolution au début des années 1970)*, Paris, P.U.F., collection Thémis Droit public, 1995;
- Chapus (R.), *Contentieux administratif*, Paris, Les cours de droit, 1981;
- Chauveau (A.), *Principes de compétence et de juridiction administratives*, Paris, Cotillon, 1841-1844, 3 volumes;
- Chauveau (A.), *Code d'instruction administrative ou Lois de la procédure administrative*, Paris, Cosse et Marchal, 2<sup>ème</sup> édition, 1860-1861, 2 volumes;
- Chasseloup-Laubat, Conclusions sur C.E. du 5 décembre 1833, *Perret et consorts*, «La Gazette des tribunaux» du 3 décembre 1833, *Rec.*, 1833, pp. 677-679;
- Collectif, *Le Conseil d'État, Livre jubilaire pour commémorer son 150<sup>ème</sup> anniversaire: 4 nivôse an VIII – 24 décembre 1949*, Paris, Recueil Sirey, 1952;
- Collectif, *Le Conseil d'État, son histoire à travers les documents d'époque 1799-1974*, sous la direction de J.-L. Fougère, préface A. Parodi, Paris, Editions du C.N.R.S., 1974;
- Cormenin, *Du Conseil d'État envisagé comme conseil et comme juridiction pour notre monarchie constitutionnelle*, publié sans nom d'auteur, Pillet, 1818;
- Cormenin, *Questions de droit administratif*, Paris, Guiraudet, 5<sup>ème</sup> édition, 1840, 3 volumes;
- Dalloz (D.), Dalloz (A.) et autres, *Jurisprudence générale. Répertoire méthodique et alphabétique de législation, de doctrine et de jurisprudence en matière de droit civil, commercial, criminel, administratif, de droit des gens et de droit public*, tome 32, 1855, «Ministère public», pp. 1-63;
- Daresté (R.), *La justice administrative en France ou Traité du contentieux de l'administration*, Paris, A. Durand, 1<sup>ère</sup> édition, 1862;
- Degurgue (M.), *Les commissaires du gouvernement et la doctrine*, «Droits», n° 20, 1994, pp. 125-132;
- Desmons (E.), *La rhétorique des commissaires du gouvernement près le Conseil d'État*, «Droits», n° 36, 2002, pp. 39-55;
- Ducrocq (Th.), *Le Conseil d'État et son histoire*, Paris, E. Thorin, 1867;
- Ducrocq (Th.), *Cours de droit administratif*, Paris, E. Thorin, 3<sup>ème</sup> édition, 1869, 1 volume; 4<sup>ème</sup> édition, 1874, 2 tomes;
- Dufour (G.), *Du Conseil d'État*, «Le Droit, Journal des tribunaux, de la jurisprudence et de la législation», n° 35, dimanche 11 février 1849, pp. 147-148;
- Dupeyroux (O.), *Le ministère public auprès des juridictions administratives*, in *Études offertes à A. Mestre. L'évolution du droit public*, Sirey, 1956, pp. 179-192;
- Duval (Ch.), *Les justifications de la raison d'être et du maintien de la juridiction administrative en France au 19<sup>ème</sup> siècle*, «J.E.V.», n° 8, 1996, pp. 55-63;
- Duvergier (J.-B.), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, Paris, Guyot et Scribe, 1831;
- Fraysse-Druesne (G.), *Du commissaire du gouvernement devant la juridiction administrative*, «Les cahiers du droit», 1985, n° 2, pp. 52-61;
- Genevois (B.), *Le commissaire du gouvernement devant le*

## Goupil

- Conseil d'État statuant au contentieux ou la stratégie de la persuasion, «R.F.D.A.», 2000, pp. 1207-1218;
- Gonod (P.), *La place du Traité de la juridiction administrative d'Édouard Laferrière dans l'évolution du droit administratif français*, «J.E.V.», n°8, 1996, pp. 87-107;
- Guillien (R.), *Les commissaires du gouvernement près les juridictions administratives et, spécialement, près le Conseil d'État français*, «R.D.P.», 1955, pp. 281-303;
- Hauriou (M.), *De la formation du droit administratif français depuis l'an VIII*, in «Mélanges Garsconnet», 1893, pp. 3-34;
- Hauriou (M.), *Les éléments du contentieux*, Toulouse, Privat, 1905;
- Hauriou (M.), *Précis de droit administratif et de droit public général à l'usage des étudiants en licence et en doctorat ès-sciences politiques*, Paris, Librairie de la Société du Recueil général des lois et arrêts, 5<sup>ème</sup> édition, 1903; 8<sup>ème</sup> édition, 1914;
- Henrion de Pansey, *De l'autorité judiciaire en France*, Paris, Barrois, 3<sup>ème</sup> édition, 1827, 2 tomes;
- Jacquelin (R.), *Principes dominants du contentieux administratif*, Paris, Giard et Brière, 1899;
- Jacquelin (R.), *L'évolution de la procédure administrative*, «R.D.P.», 1903, pp. 373-447;
- Jaume (L.) *L'individu effacé ou le paradoxe du libéralisme français*, Paris, Fayard, 1997;
- Jèze (G.), *Les principes généraux du droit administratif*, Paris, 1914;
- Laidié (Y.), *Les libéraux et la justice administrative au XIX<sup>ème</sup> siècle : un mariage de raison?*, «R.A.», 2001, pp. 5-11;
- Laferrière (É.), *Origine et développement historique du recours pour excès de pouvoir*, Article inachevé publié à la «R.C.L.», 1876, réédité par P. Gonod, Édouard Laferrière, Paris, P.U.F., 1999, pp. 143-161;
- Laferrière (É.), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 1<sup>ère</sup> édition, 1887-1888, 2 volumes, Reprint, Paris, L.G.D.J., 1989;
- Laferrière (F.), *Cours théorique et pratique de droit public et administratif mis en rapport avec la constitution de 1852*, Paris, Cotillon, 4<sup>ème</sup> édition, 2 tomes, 1854;
- Lespagnol (A.), *Les commissaires du gouvernement auprès du Conseil d'État de 1850 à 1900*, Thèse dactylographiée, sous la direction de F. Burdeau, Rennes I, 2001;
- Loqué, *Quelques vues sur le Conseil d'État, considéré dans ses rapports avec le système de notre régime constitutionnel*, Paris, Gosselin, 1831;
- Macarel (L.-A.), *Des Tribunaux administratifs ou Introduction à l'étude de la jurisprudence administrative, contenant un examen critique de l'organisation de la justice administrative et quelques vues d'amélioration*, Paris, P. Renouard, 1828;
- Macarel (L.-A.), *Cours d'administration et de droit administratif professé à la Faculté de droit de Paris*, Paris, Plon, 2<sup>ème</sup> édition, 4 volumes, 1852-1857;
- Massot (J.) et Girardot (T.), *Le Conseil d'État*, préface de R. Denoix de Saint Marc, Paris, La documentation française, 1999;
- Mongalvy, *Du Conseil d'État mis en harmonie avec les principes de la charte constitutionnelle*, 1828;
- Odent (R.), *Contentieux administratif*, Paris, Les cours de droit, 1970-1971;
- Pacteau (B.), *Le Conseil d'État et la fondation de la justice administrative au XIX<sup>ème</sup> siècle*, préface de R. Denoix de Saint Marc, Paris, P.U.F., collection Léviathan, 2003;
- Puget (H.), *Traditions et progrès au sein du Conseil d'État*, in *Le Conseil d'État. Livre jubilaire pour commémorer son 150<sup>ème</sup> anniversaire: 4 nivôse an VIII – 24 décembre 1949*, Paris, Recueil Sirey, 1952, pp. 109-129;
- Quentin-Bauchart (A.), *Étude sur la juridiction administrative, son utilité, son organisation, son avenir*, «R.C.L.J.», 1870, pp. 130-170;
- Rainaud (N.), *Le commissaire du gouvernement près le Conseil d'État*, préface de R. Cristini, Paris, L.G.D.J., collection Bibliothèque de droit public, tome 181, 1996;
- Reverchon (E.), *Les décrets du 22 janvier 1852*, Extrait du Correspondant du 25 novembre 1871, Paris, Douniol et Cie, 1871;
- Rivero (J.), *Hauriou et l'avènement de la notion de service public*, in *Études en l'honneur d'Achille Mestre. L'évolution du droit public*, Paris, Sirey, 1956, pp. 461-471;
- Sauvel (T.), *Les origines des Commissaires du Gouvernement auprès du Conseil d'État statuant au contentieux*, «R.D.P.», 1949, pp. 5-20;
- Serrigny (D.), *Traité de l'organisation, de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative dans leurs rapports avec le droit civil*, Paris, Durand, 1<sup>ère</sup> édition, 1842; 2<sup>ème</sup> édition, 2 tomes, 1865;
- Stahl (J.-H.), *Les commissaires du gouvernement et la doctrine*, «R.A.», n° spécial, 1997, pp. 36-39;
- Stirn (B.), *Les commissaires du gouvernement et la doctrine*, «R.A.», n° spécial, 1997, pp. 41-44;
- Varagnac (E.), *Le Conseil d'État et les projets de réforme*, «Revue des Deux Mondes», tome 112, 1892, pp. 771-810;
- Wright (V.), *Le Conseil d'État et l'affaire de la confiscation des biens d'Orléans en 1852*, «E.D.C.E.», 1968, pp. 231-249.



# Ferdinando Martini Governatore dell'Eritrea

ISABELLA ROSONI

## 1. *Cenni biografici*

Ferdinando Martini (1841-1928) fu una figura di primo piano dell'Italia liberale. Uomo di lettere e di politica, professore di letteratura italiana, critico letterario, giornalista, autore di testi teatrali, si dedicò anche alla carriera politica militando nelle file della sinistra di Depretis. Nel 1874 venne eletto deputato, nel 1884 divenne Segretario generale del ministero dell'Istruzione pubblica, nel biennio 1892-93 ministro presso lo stesso dicastero.

Raggiunse il momento più alto della sua vita politica come commissario civile della Colonia Eritrea, «il primo vero Governatore dell'Eritrea – scrisse Riccardo Astuto di Lucchesi – perché prima di lui si erano fatte guerra e politica e non amministrazione» (*Nota introduttiva*, p. XI). Rientrato in patria, durante la Prima guerra mondiale fu ministro delle Colonie nel governo Salandra (1914-16).

Nelle elezioni del 16 novembre 1919 non venne rieletto e uscì dal Parlamento dove era stato ininterrottamente per ben qua-

rantacinque anni. Nel 1923 Mussolini lo fece nominare senatore e poi nel 1927 Ministro di Stato. Un anno dopo, nella primavera del 1928, morì a Monsummano. Il suo nome è legato, più che alla fortuna letteraria, a suo tempo di un certo rilievo, all'attività di amministratore della Colonia Eritrea e allo studio dei problemi del colonialismo.

Per tutta la durata del suo quasi decennale incarico di Governatore civile della Colonia, Martini tenne un diario (*Il Diario eritreo*), in cui annotò uomini e cose, narrò avvenimenti grandi e piccoli, espose le considerazioni che giorno per giorno sorgevano nel corso di quella sua opera di costruzione del governo coloniale. Il *Diario* rappresenta oggi uno dei più importanti documenti della nostra letteratura coloniale.

Si tratta di ventisei "quaderni", per un totale di 7000 pagine che raccontano le difficoltà di governare un paese difficile, con la contrarietà di gran parte dell'opinione pubblica italiana e degli ambienti politici che pur lo avevano salutato come il "liquidatore giudiziario" della Colonia. Oggi, la loro let-

tura rende evidente l'intenzione dell'autore di costruire un monumento alla propria immagine umana (il narcisismo di Martini traspare da ogni pagina) e il più banale intento di conservare memoria della propria esperienza amministrativa. Siamo guidati, alla fine di ogni volume, da un indice analitico che Martini compila e che permetterà di ritrovare, anche a distanza di anni, notizie di fatti e persone.

L'importanza di questo diario, per uno storico, sta proprio in questo, nell'annotazione delle crisi spirituali di quei dieci anni, dei successi, delle difficoltà incontrate con il mondo dei militari, di tutti i momenti gloriosi o miseri che riempiono la sua esperienza di primo amministratore civile.

## 2. *Ferdinando Martini antiafricanista*

La maturazione della sua vocazione coloniale avvenne lentamente: nei primi anni della espansione coloniale italiana, per interdici, quelli che vanno dal 1887 al 1890. Inizialmente Martini manifestò il suo dissenso verso una politica che aveva contribuito a impoverire il bilancio dello Stato italiano: i vantaggi commerciali offerti dalla Colonia erano infatti ancora risibili, il numero degli emigrati basso, gli investimenti di capitale discontinui ed incerti. Nel 1887, immediatamente dopo la sconfitta di Dogali, la sua voce si unì a quelle che, alla Camera, invocavano l'abbandono della Colonia. Martini si mostrò contrario alla prosecuzione della guerra e scettico di fronte a chi invocava la missione civilizzatrice dell'Italia:

Ho detto che non ci è possibile ricercare oggi [2 giugno 1887] le cause dell'occupazione di Massaua; giudicando dagli effetti, non ho nessuna difficol-

tà ad affermare liberamente che io credo quello fosse un errore, a cui tutti quanti partecipammo o con gli atti, o col voto, o con la inconsapevole presenza nel Ministero; tutti abbiamo una triste responsabilità. Ma se fu un errore, come io penso, chi intende persistervi abbia d'ora innanzi la responsabilità sua, e sia dalla nostra separata e distinta [...]. Una spedizione contro un nemico che ha alleata la natura, in regioni per le quali non potrete procedere con l'aiuto di carte perché quelle che possedete sono incompiute non soltanto, ma differiscono molto fra loro nelle ubicazioni e nei nomi; dove l'acqua manca, dove il cielo è inclemente, dove non potete avere servizio d'informazioni. [...] Una spedizione attraverso gore, ove un manipolo d'uomini può tenere indietro le schiere più agguerrite e più numerose; dove il nemico adopera tutti gli artifizii di una tattica, volgare se volete, ma la più pericolosa all'incedere di eserciti regolari; una spedizione simile o più grande, o più piccola, o ristretta in angusti o estesa in larghi limiti, sarebbe più che una follia, sarebbe una colpa [...]. Ad ogni modo, per me il rimanere a Massaua è pericoloso. Voi avete udito ieri l'altro dall'onorevole Ricotti quali tenui incidenti abbiano cagionato il combattimento di Dogali, per quali casi impreveduti noi ci troviamo oggi in guerra con l'Abissinia. Rimanendo a Massaua noi rimarremo altresì esposti sempre a una guerra con l'Abissinia che può cominciare quando meno ce l'aspettiamo; e a me, per le ragioni che ho lungamente esposte, una tale guerra pare sia da evitare [F. Martini, *Dopo Dogali*, pp. 6-7, 15-16, 18]

E ancora, in riferimento a quella che allora veniva definita la missione civilizzatrice dell'Europa cristiana:

L'abissino non ha nulla di comune con le altre stirpi dell'Africa; non ha di quelle né il tardo intelletto, né gli istinti sanguinari; esso ricorda le origini della grande famiglia caucasica di cui è uno dei rami più vigorosi. Inoltre, un popolo il quale da secoli combatte per non permettere che il proprio suolo sia tocco da piede straniero, sarà barbaro, ma a me pare professi i principi che sono, o dovrebbero essere le più nobili conquiste del mondo moderno. Barbaro! Ma non è gran tempo che il re nostro mandava al Negus doni e riceveva

da lui lettere, che di barbaro non hanno né la forma né la sostanza [...]. Lasciate stare la civiltà, e dite le cose senza ipocrisia; dite che tutti gli stati di Europa fanno una politica coloniale e che perciò la vogliamo fare anche noi.

[F. Martini, *Dopo Dogali*, pp. 16-17]

### 3. *Il primo viaggio in Africa: la conversione alla causa coloniale*

La revisione di quel punto di vista avvenne nel 1891, quando venne inviato in Eritrea come vicepresidente della Commissione reale d'inchiesta [d'ora in poi Commissione] incaricata dal presidente del Consiglio di indagare su quello che sarà ricordato come lo scandalo Livraghi-Cagnassi.

Occorre fare un passo indietro: agli inizi del 1890, appena dopo la unificazione dei possedimenti italiani nel Mar Rosso sotto una unica amministrazione (la Colonia Eritrea), quando ancora in Italia si discuteva della bontà della scelta coloniale, il mondo politico e l'opinione pubblica furono investiti dagli echi del primo episodio di malcostume coloniale.

A Massaua, un tenente dei carabinieri, Dario Livraghi, e il segretario degli Affari coloniali Eteocle Cagnassi, furono denunciati al tribunale militare dal consigliere per gli Affari interni della Colonia. L'accusa era di aver organizzato l'assassinio sistematico dei notabili indigeni allo scopo di appropriarsi delle loro ricchezze. Dietro di loro sembrava esserci il generale Baldissera, comandante superiore in Africa che, alle prime avvisaglie dello scandalo, chiese e ottenne di rientrare in Italia per motivi di salute. Il generale Orero, che ne prese il posto, fu anch'egli coinvolto, ma in misura minore, nell'*affaire*.

Il presidente del Consiglio, Di Rudinì, decise di inviare a Massaua una Commissione reale di inchiesta. Suo compito sarebbe stato principalmente quello di indagare sulla vicenda e affiancare, con una inchiesta politica, l'inchiesta giudiziaria parallelamente condotta dal tribunale militare di Massaua. Per attenuare il peso politico del suo intervento, alla Commissione venne affidato anche un secondo incarico: fare il punto sugli aspetti complessivi della questione coloniale e presentare proposte di natura amministrativa, politica ed economica. Tra i commissari c'era un solo militare, gli altri furono scelti fra tutte le forze politiche, senatori e deputati considerati unanimemente al di sopra di ogni sospetto, per la maggior parte noti antiafricanisti, fra questi Ferdinando Martini che ricoprì la carica di vicepresidente.

I lavori della Commissione furono rapidi, forse troppo per essere realmente accurati. Insediata il 12 marzo, interrogò i militari coinvolti nello scandalo: Baldissera, Orero, e un gran numero di ufficiali rimpatriati dall'Africa. Partita per Massaua il 9 aprile era rientrata a Brindisi il 28 giugno. Cinquantasei giorni (esclusi quelli di viaggio), molti dei quali occupati nell'assolvimento degli incarichi scientifici ad essa assegnati, sembrano troppo pochi per condurre una seria inchiesta giudiziaria e per stendere il primo bilancio ufficiale della Colonia.

Affiora, così, il sospetto che gli inquirenti abbiano subito pressioni da parte di re Umberto nella visita di congedo prima dell'imbarco a Napoli. L'impressione che oggi si ricava dalla lettura della relazione finale è che la Commissione non vide nulla, o non volle veder nulla. Stese un rapporto che gettava acqua sulle corruzioni militari e si

espresse in termini tutto sommato ottimisti sulle condizioni generali della Colonia. Ai molti italiani, politici e no, che non condividevano l'entusiasmo per la prima Colonia del regno, venne dipinta una Eritrea a tinte soffuse. Ciò contribuì a rafforzare nel paese il consenso verso l'avventura coloniale.

Il rapporto sull'indagine coloniale venne consegnato al presidente del Consiglio e ministro degli Affari Esteri, Di Rudinì, il 17 luglio del 1891. Ma fu reso pubblico solo dopo il pronunciamento dei giudici del tribunale militare di Massaua. Come era prevedibile la sentenza del tribunale, presieduto dal colonnello Oreste Baratieri, ridimensionò l'accaduto: Livraghi e Cagnassi vennero assolti, gli ottocento assassini si ridussero a una decina, i responsabili furono identificati nei subordinati indigeni che avrebbero agito di propria iniziativa e che vennero condannati a pene gravissime.

Al confronto, persino le conclusioni raggiunte dalla Commissione, finalmente pubblicate dalla *Gazzetta Ufficiale* il 7 dicembre 1891, risultarono più severe, ma comunque omogenee nel seguire una linea riduttiva: i due governatori Baldissera e Orero furono giudicati responsabili solo di eccesso di potere relativamente alle esecuzioni capitali di alcuni capi locali accusati di tradimento. Si legge infatti nella relazione:

i pretesi massacri non sussistono [...] i fatti che realmente avvennero, se poterono in qualche caso isolato costituire un abuso, debbono attribuirsi all'indole selvaggia dei soldati indigeni che per necessità dovettero essere incaricati di eseguire gli ordini, e anche degli stessi individui che ne furono vittime: non può farsene risalire la responsabilità al Comando, né ai funzionari della Colonia.

[G. Borghini ed altri, *Rapporto della Commissione Reale d'inchiesta sull'Eritrea*, p. 250]

La sentenza di Massaua produsse stupore e sdegno in tutt'Italia perché confermeva l'immunità conseguita dalla casta militare in Colonia. Anche le conclusioni della Commissione, che era stata chiamata a lavare la vergogna del primo scandalo coloniale, delusero le aspettative di coloro che in Italia avevano sperato in un giudizio che in qualche modo riaprisse il dibattito sulla scelta coloniale.

Quando, nelle sedute del novembre-dicembre 1891, la Camera discusse la sentenza e le sue conclusioni, la burrasca parlamentare venne sedata da Di Rudinì con la promessa di mettere a disposizione della Camera tutti i documenti dello scandalo. Ma la crisi parlamentare sopraggiunta di lì a poco e l'avvento di Giolitti seppellirono per sempre questa pagina nera del colonialismo italiano di fine Ottocento; lo scandalo si esaurì nel nulla e anche le forze anticolonialiste accettarono l'occupazione dell'Eritrea come un fatto ineluttabile (A. Del Boca, *Gli Italiani in Africa Orientale*, I, p. 449).

La Commissione raggiunse un risultato sicuramente più brillante nella analisi dell'amministrazione coloniale. Da questo punto di vista le sue proposte circa la natura e la forma di una nuova amministrazione coloniale furono infatti ricche ed interessanti, frutto di uno studio sul posto troppo completo per non essere stato integrato da informazioni assunte in Italia. Il lavoro, steso con tanta cura, avvalorava un'unica tesi: quella della utilità della Colonia come sfogo alla emigrazione italiana.

L'accuratezza della relazione intendeva probabilmente compensare la stringatezza e la mancanza di coraggio con le quali era stata compilata l'indagine sugli omicidi, ma l'entusiasmo mostrato nel sottolineare la solvibilità e la produttività della Colonia

ridiedero lustro a una amministrazione che aveva creato non pochi imbarazzi anche ai suoi sostenitori. È opinione concorde che molte di queste pagine siano state scritte da Martini. La relazione, nel concludere l'analisi sulla amministrazione coloniale, propose che a capo della Colonia venisse posto un Governatore civile:

Chiuso ormai il periodo dell'espansione militare – si legge – in virtù della prevalente importanza che stanno per prendere tutte le questioni attinenti allo svolgimento della prosperità della Colonia, è evidente che essa debba essere retta da un governo essenzialmente civile nella sua base, nel suo spirito generale, nella sua suprema direzione...

Ma non ci si limitò a suggerire l'istituzione di un governo civile, si vollero fissare anche le sue attribuzioni, indicando dettagliatamente e l'ordinamento amministrativo e le norme generali cui il Governatore doveva attenersi. Vennero suggeriti gli organici dei diversi uffici ed il loro modo di funzionamento, le economie da introdurre ed i proventi da ottenere con l'aumento auspicabile delle entrate per mezzo di tributi ed il metodo della loro riscossione. La Commissione presentò proposte concrete per l'amministrazione della giustizia, la composizione dei tribunali, l'applicazione delle leggi, raccomandò la tutela delle guarentigie liberali delle persone e l'assoluta indipendenza della magistratura; espose il piano complessivo dell'ordinamento militare per la Colonia.

Infine, si chiuse con una valutazione positiva delle potenzialità economiche offerte dall'Eritrea: indicò soluzioni per l'incremento della colonizzazione agricola e commerciale e per il potenziamento del porto di Assab (cfr. G. Borghini ed altri, *Relazione*

*generale della regia commissione d'inchiesta sulla colonia Eritrea*, pp. 93 ss.).

Quest'ultima parte darà voce al fronte dei colonialisti, tra le cui file è ormai schierato – seppur blandamente – anche Ferdinando Martini, che vide finalmente smentite tutte le analisi pessimistiche sulle potenzialità di sfruttamento della Colonia. L'Eritrea vi è descritta come una terra ricca di promesse, «vergine e fertile», che «attende solo le braccia degli agricoltori italiani», in grado di servire da sfogo per una parte dell'emigrazione italiana e, fatto sicuramente non secondario, in grado di provvedere a se stessa. Il progetto per lo sfruttamento coloniale sembra ormai messo a punto, tutta la politica di espansione africana riabilitata: il destino dell'Eritrea appare ormai indissolubilmente legato a quello dell'Italia.

Mentre le ottimistiche ipotesi di sfruttamento vennero accolte perché in linea con la politica coloniale fino ad allora messa in opera, le proposte di natura istituzionale e politica relative alla nuova amministrazione civile furono accantonate perché sembrarono troppo audaci sia al governo locale sia a quello della madrepatria. Il governo della Colonia restò così nelle mani dei militari, che lo tennero fino alla sconfitta di Adua.

Il 14 gennaio 1892, non appena terminata l'inchiesta, Di Rudinì abolì l'organo consultivo composto da tre consiglieri civili che dovevano affiancare il Governatore militare nell'amministrazione della Colonia, istituito allo scopo di mitigare il potere pressoché assoluto del Governatore militare. Dovranno trascorrere ancora molti anni, ed essere versato molto sangue, prima che l'amministrazione passi nelle mani dei civili. E sarà proprio Ferdinando Martini a recuperare il valore di quei suggerimenti che aveva contribuito a formulare.

Nel notissimo libro *Nell’Africa Italiana*, pubblicato al suo ritorno in Italia, Martini aveva raccontato l’esperienza di quel suo primo viaggio in Africa. Il lavoro, scritto come un diario di viaggio, presenta i primi segni del processo di conversione che trasformò il politico antiafricanista nel primo Governatore civile della Colonia. Traspare la consapevolezza dell’ineluttabilità di scelte politiche fatte forse con eccessiva leggerezza. Ma soprattutto, se paragonate alla retorica e al paternalismo di molta letteratura “coloniale”, le parole di Martini colpiscono sia per il cinismo, sia per la lucidità politica:

noi ci siamo imbarcati nel pelago fortunoso delle colonie, senza preparazione alcuna né morale né materiale [...]. In Affrica ci siamo andati, senza saper bene il perché, ci siamo voluti restare per consenso quasi universale, quando era tempo di venirsene con danno minore; ora io, che pur così ripetutamente e vanamente domandai si richiamassero dalle coste del mar Rosso i nostri soldati, io, per primo, confesso che il dar le spalle al mar Rosso oggi non è più possibile, senza disdoro infinito, perpetuo [...]. Chi dice che s’ha da incivilire l’Etiopia dice una bugia o una sciocchezza. Bisogna sostituire razza a razza: o questo o niente: lo affermava Munzinger trent’anni fa, quando la schiettezza era lecita. All’opera nostra l’indigeno è un impiccio; ci toccherà dunque volenti o nolenti rincorrerlo, aiutarlo a sparire, come altrove le Pelli Rosse, con tutti i mezzi che la civiltà, odiata da lui per istinto, fornisce: il cannone intermittente e l’acquavite diuturna. È triste a dirsi ma pur troppo è così. I colonizzatori sentimentali si facciano coraggio: *fata trahunt*; noi abbiamo cominciato, le generazioni avvenire seguiranno a spopolare l’Affrica de’ suoi abitanti antichi fino al penultimo. L’ultimo no: l’ultimo lo addestreranno in collegio a lodarci in musica, dell’avere, distruggendo i negri, trovato finalmente il modo di abolire la tratta!

E ancora:

Abbiamo invaso l’Abissinia non provocati, per violenza, contro ogni giustizia; ci scusiamo dicendo che gl’Inglesi, i Russi, i Francesi, i Tedeschi, gli Spagnuoli fecero altrove altrettanto. E sia. Non possiamo abbandonarla per molte ragioni, e non senza molta vergogna. Lo credo anch’io, e sta bene. Risparmiamoci dunque la vergogna, ma non scrupoleggiamo, per timore degli effetti sopra violenze e ingiustizie minori, le quali ora andiamo commettendo [si riferisce alle confische delle terre abissine]. Non pregiudichiamo nulla per finzione o per rispetto umano; le ingiustizie e le violenze saranno necessarie un giorno o l’altro; tanto più necessarie quanto migliore il successo dell’impresa a cui ci accingiamo.

[F. Martini, *Nell’Africa italiana*, pp. 42-44, 90]

#### 4. *La sconfitta di Adua*

Dopo questo primo viaggio Martini ritornerà in Eritrea per quasi dieci anni dal 1898 al 1907, per ricoprire la carica di Commissario civile della Colonia; ancora una missione ufficiale in uno dei momenti più difficili della nostra storia coloniale.

Si era all’indomani di Adua, la sconfitta che costò all’Italia più uomini che tutte le guerre di indipendenza messe insieme; nella crisi di governo che seguì cadde la testa di Crispi, che fino ad allora aveva promosso una politica di forte espansione coloniale, e l’incarico di primo ministro venne affidato a Di Rudini. La liquidazione di Crispi comportò un cambiamento nella politica estera italiana.

Il nuovo governo promosse il ridimensionamento del triplicismo crispino, l’uscita dall’orbita della Gran Bretagna e il riavvicinamento alla Francia. Per la politica interna presentò, fin dal suo insediamento, un programma di economie, mentre, quanto al fronte coloniale, le parole d’ordine furono: raccoglimento e pacificazione.

In Parlamento e nel Paese si riaccesero le polemiche sull'avventurismo africano. In quella occasione Ferdinando Martini sembrò uno dei pochi uomini politici in grado di mantenere la lucidità. Nei dibattiti parlamentari la sua voce fu sempre quella del buonsenso, della ragionevolezza ma anche della fermezza strategica. Il processo di evoluzione del suo pensiero africano, avviato nel 1891, sembrò giungere a maturazione proprio a seguito della disfatta del 1896:

Per deliberare ciò che debba farsi dell'Eritrea, non mi pare arrivato il momento; ben si può dire sin da ora ciò che non debba farsi nell'Eritrea; non rimanervi indifesi; non cedere un pollice di terreno; non spavalderie, ma remissioni nemmeno; non credere all'eternità delle amicizie e delle alleanze etiopiche; non permettere che a Massaua si pratici una politica diversa da quella che a Roma si vuole; non s'addormentare fantasticando che la restituzione dei prigionieri, se avvenga, che la pace, se si faccia, scioglano, una volta per tutte la questione africana; ma guardandosi dal rinnovare gli errori commessi in passato, approfondirla liberamente, senza ire di parte, né preconcetti né pregiudizi, e cercare modo a degnamente e utilmente risolverla in avvenire.

[F. Martini, *Il passato e il futuro*, p. 342]

La gestione della sconfitta di Adua fu difficile e umiliante. I soldati italiani fatti prigionieri dal Negus vennero riscattati con il pagamento di una cifra che allora sembrò straordinaria (10 milioni di lire). La carica di Governatore venne affidata, seppure per poco tempo, ancora una volta a un militare, il generale Baldissera. Con la pace del 26 ottobre 1896, firmata ad Addis-Ababa, il governo italiano riconobbe l'indipendenza assoluta dell'Impero etiopico, accettò il confine provvisorio tracciato dai fiumi Mareb-Belesa-Muna, si impegnò a restituire l'Eritrea a Menelik, qualora avesse deciso di abbandonare la Colonia.

Ma la politica di raccoglimento e di pacificazione aveva bisogno di un segno tangibile della volontà di mantenere buoni rapporti con il Negus, anche allo scopo di tranquillizzare Menelik circa la definitiva rinuncia a qualsiasi ambizione espansionistica in direzione dell'Etiopia. Venne così ripreso in esame quel rapporto, presentato dalla Commissione d'inchiesta nel 1891, e poi accantonato. Sembrò finalmente maturo il programma che prevedeva la smilitarizzazione della Colonia e l'istituzione di un Governatore civile che esercitasse pieni poteri sulla autorità militare.

Quando il Ministero Di Rudinì avviò la sua ricerca di un Governatore civile da sostituire al generale Baldissera, fu evidente a tutti che la nomina avrebbe avuto carattere indicativo circa il futuro indirizzo della politica governativa in Eritrea. Le elezioni del marzo 1897 avevano riconfermato Di Rudinì con una maggioranza risicata; lo stesso presidente del Consiglio, nel corso della campagna elettorale, aveva ammesso che nella campagna d'Africa si erano perduti ottomila uomini e si erano spesi circa cinquecento milioni di lire in cambio soltanto di amarezze e delusioni (D. Mack Smith, *Storia d'Italia. 1861-1969*, I, p. 289).

Il 5 aprile, nel discorso che inaugurava la XX Legislatura, Umberto I sembrava disposto a ridurre la Colonia a poco più di una stazione commerciale, installata nel triangolo Massaua-Asmara-Cheren. I fatti della Sicilia e della Lunigiana erano ancora ferite aperte. La notizia del fallimento della spedizione Cecchi in Somalia aveva riconfermato nell'opinione pubblica l'ostilità verso tutte le avventure coloniali. Contrariamente alle ottimistiche previsioni della relazione del 1891, l'Eritrea, a causa del suo clima, si era rivelata inadatta come colonia di popo-



Suore della Missione di Cheren (Eritrea), 1897.

lamento e lungi dall'essere autosufficiente dal punto di vista economico, sembrava destinata a inghiottire ancora somme ingenti in spese di amministrazione.

La politica di raccoglimento discussa ed approvata dalla maggioranza alla Camera nel maggio '97 non era tuttavia suscettibile di modificazioni; il Consiglio dei ministri, nel successivo 20 luglio, riassunse così le deliberazioni assunte:

Il consiglio delibera di far cessare l'occupazione militare di Cassala, restituendola all'Inghilterra; d'introdurre nella Colonia il Governo civile, ordinando l'altopiano sotto capi indigeni e riducendo per ora l'occupazione militare all'Asmara; si riserva di deliberare sulla proposta del Negus circa i confini della Colonia dopo il ritorno del Nerazzini; autorizza intanto il Ministro della guerra a prendere tutti i provvedimenti che possano servire all'attuazione graduale di questo programma e d'introdurre quindi tutte le possibili economie nelle spese della Colonia Eritrea.

[ACS, *Consiglio dei ministri, verbali delle adunanze*, 20 luglio 1897]

Restava tuttavia evidente che l'interpretazione e la attuazione di quella politica lasciavano un margine abbastanza ampio al

nuovo Governatore che avrebbe avuto, all'atto pratico, una influenza determinante nella adesione alle possibili politiche coloniali fino ad allora prospettate. Esse andavano dalla proposta di liquidazione o quantomeno riduzione della Colonia ai termini minimi di Massaua, alla difesa del triangolo Massaua-Asmara-Cheren, fino alle più audaci e meno praticabili ipotesi di espansione. Determinante nella designazione del nuovo Governatore fu l'influenza del re Umberto, che vedeva con favore il mantenimento dello *status quo* territoriale e quindi la conservazione dell'intero altopiano lungo la linea del Mareb.

La scelta cadde sull'onorevole Ferdinando Martini che aveva dalla sua l'appoggio del re, rappresentava il legame politico fra il presidente del consiglio Di Rudini e il presidente della Camera Zanardelli, era infine sostenuto anche dal ministro degli Esteri Visconti Venosta. Quella di Martini costituiva insomma una candidatura di mediazione, ma anche il segno di un preciso orientamento politico: il mantenimento e la valorizzazione della Colonia, la difesa dei territori conquistati, l'abbandono di qualsiasi ipotesi di ripiegamento e di rinuncia. Ma il nuovo Governatore assumeva anche il difficile compito di rispettare gli impegni presi con il Negus in occasione della pace dell'ottobre 1896, quello di contenere le spese, di "far dimenticare l'Eritrea agli Italiani" e, infine, di riportare la Colonia entro i confini di una dignitosa routine.

In una lettera all'amico Bonamici, scritta alla vigilia della nomina a Governatore, Martini così scriveva:

La questione eritrea la vo studiando da dieci anni: impreparato a risolverla non sono; potrò sbagliare, ma per errore di giudizio, non per leggerezza o per spensierataggine o per ignoranza presuntuosa e supina. Se mi riuscisse di far sì che quest'Af-

frica non fosse più una spina per noi; se senza vergogna di fughe e di abbandoni, mi riuscisse di pacificare la Colonia, di avviarla a mantenersi da sé, di farla, per così dire, dimenticare, non renderei un servizio, un vero e grosso servizio al paese? Mi pare di sì: e questo pensiero mi incuora e mi sprona.

[F. Martini, *Lettere (1860-1924)*, p. 318]

##### 5. *Il secondo viaggio in Africa: dieci anni di amministrazione*

Il governatorato di Martini avrebbe dovuto costituire le premesse per una profonda riorganizzazione del territorio in vista dell'avvio di un processo di valorizzazione economica basato più sullo sfruttamento delle risorse locali che sugli iniziali, ambiziosi piani di popolamento rivelatisi impraticabili.

In sostanza, l'Italia riconosceva che l'avvenire della Colonia sarebbe stato, per usare le parole del futuro Governatore: nell'abbandono del progetto di popolamento italiano in favore di quello indigeno, nell'avvaloramento dei commerci locali, nella progressiva intensificazione dell'agricoltura, nel dissodamento delle grandi zone ancora incolte, nell'impiego della manodopera indigena nei lavori pubblici, nello sfruttamento delle miniere e nella creazione di un popolo di agricoltori e di lavoratori che, in ragione della maggiore agiatezza raggiunta, sarebbero diventati naturali consumatori dei prodotti industriali italiani, importati in Colonia grazie ad una opportuna protezione doganale.

Il giornale milanese «Il Sole», del 17 novembre 1897, riassume così le aspettative italiane di quei giorni:

L'onorevole Martini andrà in Africa con la missione di assestare le cose nostre laggiù, accomodare la Colonia entro i nuovi confini che saranno stabili-

ti dal capitano Ciccodicola col Negus, riordinare l'amministrazione e vedere che cosa si possa cavare di utile dai possedimenti che ci rimangono. L'on. Martini è già stato in Africa come membro della Commissione reale d'inchiesta e il frutto delle sue osservazioni è consegnato in un volume. La "sfinge nera" non ha mancato di suggestionare anche l'onorevole deputato di Pescia, così ch'egli può dirsi di tendenze veramente africaniste. Egli avvertì però che quanto ai nostri possessi non c'era da farsi grandi illusioni; qualche cosa si può cavare – secondo lui – dalla nostra colonia, ma non avvi da alimentare molte lusinghe. Insomma l'on. Martini rappresenterebbe come qualche cosa di mezzo fra gli espansionisti e coloro che vorrebbero, senz'altro, l'abbandono dell'Eritrea.

[Cit. in A. Aquarone, *Dopo Adua*, p. 142]

Quando Martini partì per l'Eritrea lasciò dietro di sé un'Italia politicamente poco stabile, scoraggiata e impoverita, travagliata da gravi disordini interni. Si imbarcò a Napoli sul Rubattino il 30 dicembre del 1897 con in tasca la lettera di istruzioni che indicava gli intendimenti governativi circa il programma di conduzione della Colonia. La lettera, firmata da Di Rudinì, Visconti Venosta e Pelloux, rispettivamente presidente del Consiglio, ministro degli Affari Esteri e ministro della Guerra, forniva delle «direzioni d'ordine generale» cui il Governatore avrebbe dovuto attenersi, che potevano essere applicate con un ampio margine di discrezionalità.

Fra queste le modalità di consegna di Cassala al presidio egiziano; la definizione dei nuovi, più ristretti confini della Colonia; lo sgombero delle regioni conquistate da Menelik; la nuova gestione amministrativa della Colonia. Questo ultimo punto prevedeva l'occupazione militare ridotta alla sola zona di Massaua, le zone interne governate non dai funzionari italiani ma dai Capi indigeni, scelti e sostenuti, anche finanziariamente, dal governo coloniale.

Tale soluzione, ispirata alle scelte di politica coloniale inglese, al governo italiano sembrò, fin dall'inizio, il modello amministrativo meno traumatico per la gestione dei difficili territori dell'altopiano. La lettera di istruzioni recitava così:

Concetto fondamentale del nuovo assetto della Colonia è che l'altipiano possa governarsi, non più mercé la gestione diretta dei nostri funzionari, ma coll'opera di Capi indigeni. Il governo mediante capi locali è quello, come l'esperienza dimostra, che meglio conviene all'indole di quelle popolazioni. L'Abissinia intiera, pur riconoscendo l'alta sovranità del Negus, si governa, nel fatto, per mezzo di capi e sottocapi, che nelle loro mani riuniscono tutti i poteri. Non si vede ragione per cui, quando la pace sia pienamente assicurata nel nostro dominio, non possa darsi al governo dell'altipiano eritreo la fisionomia stessa che esso ha nell'intera Etiopia.

E continuava con una esortazione al Governatore:

Acìò deve la Eccellenza Vostra tosto rivolgere lo studio suo. Se la conclusione è, in massima, favorevole, come non ho motivo di dubitarne, sarà da procedersi alla scelta dei capi, ai quali noi siamo disposti, nel limite del ragionevole e delle indispensabili cautele, a concedere loro ogni occorrente agevolezza, anche con somministrazione di armi, munizioni e denaro.

Infine, quanto alla riduzione delle spese coloniali, le istruzioni dettavano:

L'Italia non può sopportare, per l'Eritrea, un onere sproporzionato in confronto dei vantaggi che possiamo ricavarne. È impossibile fissare un contributo annuo normale dello Stato verso la Colonia. Basti dire, in questo momento, che si desidera scendere al di sotto di cinque milioni. Naturalmente, non si può d'un solo tratto scendere dai venti ai meno di cinque milioni, ed occorre, invece, procedere a gradi. Per l'esercizio corrente, il contributo deve contenersi entro i dodici milioni; e pel venturo esercizio si deve fare ogni sforzo per non supe-

rare i cinque milioni che saranno iscritti nel bilancio dello Stato.

[Cfr. ACS, *Carte Ferdinando Martini*, b. 18, fasc. 65]

Il 14 gennaio 1898, al suo sbarco a Massaua, Martini trovò le popolazioni indigene ancora atterrite dalla minaccia dell'invasione scioana, la popolazione italiana, che fino ad allora aveva vissuto a spese del bilancio militare, era impoverita e disorientata, l'organizzazione militare amareggiata dalla sconfitta non vendicata. Nonostante il viatico governativo, l'amministrazione della Colonia si presentava fin da subito come un compito difficile.

#### 6. *Ferdinando Martini al lavoro*

Il suo primo impegno di governo fu la creazione di un solido canale di comunicazione fra la nuova amministrazione civile e il governo centrale. La riforma istituzionale di Crispi del 1893 aveva accentrato le competenze di tutti gli affari africani in un unico ufficio di nuova costituzione, l'Ufficio affari coloniali, alle dirette dipendenze del ministro e del sottosegretario di Stato per gli Esteri, tuttavia non era mai stata scalfita del tutto la tradizionale frammentazione delle competenze in materia coloniale.

La Colonia Eritrea continuava a dipendere, oltre che dal ministero degli Esteri per le relazioni diplomatiche e l'amministrazione civile, dalla presidenza del Consiglio per l'indirizzo politico generale, dalla Guerra e dalla Marina per le questioni militari, per l'ordine pubblico e per le materie della navigazione, dal ministero di Grazia e Giustizia per l'amministrazione giudiziaria, da quello delle Poste e dei Telegrafi per i servizi postali.

La già precaria competenza esclusiva del nuovo ufficio era stata aggravata dalla sconfitta di Adua che aveva provocato un piccolo terremoto anche all'interno del ministero degli Esteri. L'Ufficio affari coloniali nel marzo 1896 aveva visto ridimensionata la sua autonomia di Divisione, ed era stato ridotto a una semplice sezione della divisione Affari politici; anzi, all'epoca, la perdita di prestigio fu tale che non si provvide neppure ad assegnargli un capo. In più, in ragione dell'aggravarsi della situazione politico-militare, le competenze di carattere militare furono sottratte al ministero degli Esteri e trasferite ad un apposito *Ufficio Africa* presso lo Stato Maggiore del ministero della Guerra.

Martini, consapevole delle difficoltà che questo scollamento amministrativo e burocratico avrebbe comportato, ancor prima di partire per Massaua aveva esercitato pressioni presso Visconti Venosta per ottenere che fosse rimesso in funzione l'Ufficio, con la sua collocazione presso il ministero degli Esteri, in modo di assicurarsi un collegamento diretto ed esclusivo con la burocrazia della madrepatria ed evitare, nel disbrigo delle pratiche, le lungaggini ministeriali romane. Nel progetto di Martini, l'unicità del riferimento romano sarebbe stata anche il simbolo e lo strumento della dipendenza diretta del Governatore dal ministro degli Esteri, e avrebbe significato, nei fatti, una maggiore autonomia lasciata all'azione del Governatore.

La sua richiesta venne accolta solo in parte: nel 1898 a capo dell'Ufficio venne posto Giacomo Agnesa, un funzionario di suo gradimento, con una vasta esperienza di cose africane. Con la nomina di Agnesa, Martini ottenne quell'unico interlocutore cui tanto aspirava, il tramite attraverso il quale si sarebbero svolti i rapporti fra centro e peri-

feria (M.A. Mulas, *Un funzionario del Ministero degli esteri nello Stato liberale: Giacomo Agnesa (1860-1919)*, in AA.VV., *Fonti e problemi della politica coloniale italiana*).

Gli anni che vanno dal 1898 al 1908, che coincisero grosso modo con il governatorato Martini, videro un radicale mutamento di indirizzo politico della nuova amministrazione civile eritrea e il miglioramento dei rapporti con la metropoli. L'Ufficio Affari Coloniali fu uno dei protagonisti principali del nuovo corso. L'Ufficio affinò le competenze relative alla realtà dell'oltremare, attraverso un'attenta ridefinizione delle strutture politico-amministrative e al riesame della politica indigena.

La centralità del suo ruolo sarà evidente nell'azione diplomatica che portò alla delimitazione delle frontiere dell'Eritrea con i paesi confinanti, nella trasformazione degli ordinamenti della Colonia, nel completamento dell'organizzazione politico-amministrativa, e, infine, nel ritorno a un bilancio unico per l'Eritrea, avvenuto con l'esercizio 1898-99, che garantì al ministero degli Esteri un maggior controllo sulle spese.

### 7. *La definizione dei confini*

Un problema di non poco momento, che richiese tutta l'attenzione del nuovo Governatore, fu la definizione dei confini. L'Eritrea non poteva essere soltanto un porto, occorreva un territorio sufficientemente esteso per darle consistenza politica ed economica, ma senza per questo attentare all'integrità dell'Impero etiopico.

La linea del confine negoziata con Meneilik dall'inviato italiano Nerazzini implicava un notevole arretramento, con l'abbandono

della linea del Mareb e la conseguente cessione di alcune regioni fra quelle di maggior interesse per lo sfruttamento della Colonia. Martini, seppure assolutamente consapevole della necessità di mantenere i difficili rapporti di amicizia con l'Impero etiopico, era giunto in Colonia con l'intenzione di non cedere territori e di mantenere inalterata la linea del Mareb.

Il suo fermo proposito di conservare lo *statu quo* trovò un alleato insperato nella crisi politica che attraversò l'Etiopia all'indomani della vittoria di Adua. L'imperatore Menelik vedeva infatti con preoccupazione l'ascesa politica del vecchio rivale, il ras del Tigrè Mangascià, che avrebbe tratto un vantaggio territoriale dalla cessione di parte dell'altopiano all'Etiopia. Questo fattore, unito alla libertà di azione lasciata al Governatore dalla crisi politica italiana che aveva visto succedersi al dicastero degli Esteri ben quattro diversi ministri in soli due anni (Visconti Venosta, Cappelli, Canevaro, e poi ancora Visconti Venosta), fece sì che nell'estate del 1900 la questione della frontiera venisse definitivamente conclusa.

In favore dell'Italia Menelik consentì di mantenere i territori dell'altopiano in cambio di un indennizzo di 5 milioni di lire da pagarsi in cinque rate annue, che furono fatte gravare sul già misero bilancio della Colonia (cfr. F. Guazzini, *Le ragioni di un confine coloniale. Eritrea 1898-1908*, pp. 320 ss.).

La definitiva sistemazione dei confini aveva, nella prospettiva politica di Martini, un'importanza che andava oltre il puro aspetto politico-territoriale. Sottrarre i territori del Mareb alla incertezza avrebbe dovuto far convogliare in Colonia quell'afflusso di capitali, di uomini, di strutture che solo avrebbe consentito il decollo economico della Colonia. Un progetto ambizioso e

forse troppo ottimistico. Gli investimenti privati in Eritrea si mantennero infatti a livelli bassi, e lo sfruttamento minerario, agricolo e industriale di quei territori si rivelò deludente.

### 8. I difficili rapporti con i militari

La ridefinizione dei rapporti di potere tra l'autorità militare e quella civile fu un'altra occasione di verifica per la nuova amministrazione. La trasmissione dei poteri da un'autorità all'altra avvenne senza traumi, in un clima apparentemente disteso. Così almeno lo descrisse Martini, in una lettera al presidente del Consiglio.

Tuttavia, le relazioni fra autorità civile e militare, soprattutto nei primi mesi del governatorato, si rivelarono burrascose, anche, o soprattutto, nella gestione della quotidianità. La Colonia era stata fino ad allora amministrata, anche finanziariamente, dai militari, che avevano esercitato un potere largamente discrezionale. Ora la nuova amministrazione civile doveva ridurre gli effettivi, le spese, e soprattutto assumere il controllo dell'autorità militare. Appena arrivato a Massaua, Martini scriveva:

De' militari se ne scoprono sempre delle nuove: sempre prove novelle delle loro prepotenze, delle loro angherie, del falso concetto di ciò che abbia ad essere una colonia; il quale ha guidato e dominato sin qui gli atti loro.

[F. Martini, *Il Diario eritreo*, I, p. 35, in data 26 gennaio 1898]

Pochi giorni dopo, in data 1 febbraio 1898:

Speravo di evitare gli attriti adoperando il velluto, m'accorgo di essermi ingannato: ci vuole il ferro.

## Rosoni

Co' militari non c'è *modus vivendi* quando si tratta di sostituirsi a loro nel comando. M'accorgo che se non si muterà tutto il personale del Genio e del Commissariato saremo a *couteaux tirés* ogni momento. Vogliono seguitare a spendere e spendere (sic) a modo loro e a buttar via i denari dalla finestra. Io mi oppongo. *Inde irae*, non solo, ma tutte le malizie possibili per eludere la mia vigilanza o i miei provvedimenti anche con modi che forse e senza forse, *si vera sunt exposita*, sono delle furfanterie belle e buone.

[*Ibidem*, p. 42]

Martini non perse occasione per annotare nel suo diario la stupidità amministrativa dei militari e il cattivo uso del denaro pubblico:

Dopo Baratieri, il più grande malanno della Colonia fu il mio antecessore, generale Viganò. Quanto denaro sprecato da lui in baracche, costruzioni d'ogni genere qui in Massaua per usi militari, tutta roba inutile... quante fabbricazioni sull'altipiano che il Caneva stesso e il generale De Maria – per quanto ne sa non avendole ancora vedute – giudicano superflue. Milioni su milioni e non s'è fatto un chilometro di ferrovia.

[*Ibidem*, p. 37]

E ancora:

Colloquio col generale de Maria che torna da Assab. Questo vecchio soldato ha le lacrime agli occhi nel raccontarmi lo spreco di denaro fatto sin qui e di cui ha tutti i giorni nuova testimonianza. Ci sono nella Colonia oggetti che costano milioni o superflui o fatti inservibili dalla incuria e dalla negletta custodia. E anche quelli che tuttavia servirebbero a qualche cosa né possono rimandarsi in Italia perché il prezzo del trasporto supera il loro valore intrinseco, né conservarsi qui perché il clima li va deteriorando ogni giorno.

[*Ibidem*, p. 54]

Il nuovo Governatore sembra entrare perfettamente nei panni dell'amministratore accorto quando ispeziona di persona i magazzini militari alla ricerca di casi di cat-

tiva amministrazione, quando non di vere e proprie malversazioni, «furfanterie belle e buone», da annotare puntigliosamente:

Ci sono pezze da piedi che, anche quando si conservassero in Colonia gli organici dei battaglioni bianchi in vigore prima delle riduzioni recenti, basterebbero per dieci anni; sproni da fornirne migliaia e migliaia di uomini; 60.000 paia di scarpe qui dove dai bianchi la scarpa non si usa, ma lo stivaletto degli alpini, e dove il soldato indigeno porta i sandali. A Assab il De Maria ha trovato un macchinario che dev'essere costato in origine circa 200.000 lire: distillatori, caldaie, macchine a vapore del quale nessuno si è servito mai e che ora in parte rotto in parte roso dalla ruggine non può venderci, se pur vendere si può, che per ferro vecchio. Ah! S'è speso molto in Affrica, ma non sempre per colpa dell'Affrica.

E ancora:

Visito gli ospedali, lo ospedale civile e militare: questo conoscevo già perché edificato dalla Marina sin dai primi tempi della nostra occupazione. Di nuovo v'è un padiglione per gli ufficiali e una specie di stabilimento idroterapico costruito con ampiezza sproporzionata al bisogno e con un lusso inutile. Ma purtroppo tutto è stato fatto così.

[*Ibidem*, p. 24]

Ma il conflitto non si giocò soltanto sulla contestazione delle spese superflue. I militari cercarono di riconquistare il potere perduto enfatizzando i rischi di una guerra con Menelik e il problema della sicurezza dei confini. Nell'ottobre del 1898 il ministero della Guerra tese una imboscata a Martini, che era appena rientrato a Roma, sottoponendogli uno schema di decreto che veniva a ristabilire in Eritrea il governo militare. Martini non abboccò, anzi, come ebbe a scrivere nel suo diario:

Il colonnello Pecori mi porta il promesso schema di decreto. Basta un'occhiata per giudicare di che si tratta. Lo incarico di rispondere al generale Tar-

diti che gli scriverò. E gli scrivo. "I suoi quattro articoli ristabiliscono nella Colonia il Governo militare con questo di nuovo: che si pone un Commissario civile a sua disposizione: il concetto sarà ottimo, ma non sono io quegli che può prestarsi a tradurlo in effetto". Un'ora dopo ricevo una lettera del Tarditi che definisce quello schema una proposta sulla quale non si intende di insistere: ma lo averla io respinta fa sì che il colonnello Pecori non sia la persona adatta al comando delle truppe nell'Eritrea; onde occorre pensare ad altro ufficiale superiore. Tutto questo non è se non una manovra dello Stato Maggiore il quale ha creduto sorprendermi per ripigliare il posto nella Colonia che la mia nomina gli ha tolto. Lo schema di decreto è frutto di una lunga conversazione che il generale Saletta e il Valleris ebbero ieri col Tarditi e col Pecori. Per questa volta *fiasco*, signori miei.

[*Ibidem*, p. 250, alla data 18 ottobre]

Il conflitto si mantenne sotterraneo durante tutto il primo biennio, fitto di scaramucce che avvelenarono la *routine* della vita coloniale; alla data 29 gennaio 1899 Martini scriveva:

Qui intanto come se non ci fosse altro da pensare, i militari si svagano a cercare tutti i modi per infastidire il Governo e per far la guerra — altra non avendo potuto — a tutto ciò che è elemento civile, anche a costo di supreme ingiustizie.

[*Ibidem*, p. 417]

Due anni dopo la partita si chiuderà definitivamente in favore di Martini, quando il nuovo ordinamento organico per l'Eritrea vedrà inequivocabilmente definite le gerarchie coloniali.

### 9. *L'Ordinamento organico della Colonia Eritrea del 1900*

La nuova legge (R.d. 11 febbraio 1900, n. 48), che in un certo senso segna l'anno zero del-

la Colonia, fu uno dei primi successi del nuovo Governatore. L'idea di un ordinamento che modificasse radicalmente la legge del 1890 e sancisse in modo definitivo l'inizio del nuovo corso eritreo, era stata più volte caldeggiata da Martini nella fitta corrispondenza con il ministro degli Esteri. Prima il sistema si basava sulla legge fondamentale del 1° luglio 1890 e sui decreti del febbraio 1894, che disegnavano un governo totalmente in mano all'autorità militare.

Martini aveva presentato un progetto di legge che si articolava su due punti fondamentali: la precisa definizione delle attribuzioni del comandante delle truppe e del Governatore, la creazione di un corpo di impiegati coloniali in grado di esercitare le nuove mansioni di un'amministrazione civile.

Tuttavia, il testo definitivo non aveva soddisfatto completamente Martini, che predisse subito una serie di modifiche che troveranno attuazione, come vedremo, nella nuova legge del 1903. Scriveva nel diario, il 6 febbraio del 1900:

Ho finalmente ottenuta dal consiglio di Stato l'approvazione del nuovo ordinamento organico della Colonia: non quale io lo desideravo, a dir vero, ma migliore di quello del 1894 e più conforme alle necessità e agli intenti del Governo civile. Troppi ci han posto le mani; né io potei impedire le ultime modificazioni, perché proposte e fatte pochi giorni sono: preso dal timore di tornarmene nella Colonia senza portarvi il nuovo regolamento, lasciai correre: se l'esperienza dimostrerà che alcune parti meritino d'esser corrette le correggeremo. Tanto più facilmente le correggeremo, se riusciremo ad ottenere che il Parlamento accolga favorevolmente un disegno di legge che preparerò appena giunto ad Asmara: se potremo insomma Governo e governatore svincolarci dalle pastoie onde ci ha impacciati la legge del 1890; prorogata or è poco sino al 31 dicembre 1900; la quale sottomette chi regge la Colonia e l'amministra alle

## Rosoni

ignoranti sicumere de' capi divisione e de' referendari del Consiglio di Stato, egregie e magari illustri persone, ma che sanno dell'Eritrea quanto ne so di meccanica celeste.

[F. Martini, *Il Diario eritreo*, II, p. 60]

L'ordinamento, come nelle aspettative di Martini, sancì definitivamente la separazione tra potere civile e militare e la completa subordinazione del secondo al primo. Il Governatore civile, sottoposto solo al ministro degli Esteri, avrebbe avuto alle sue dipendenze e il comandante delle truppe e quello della stazione navale del Mar Rosso. Allo scopo di evitare ogni possibile sorpresa l'art. 16 precisava che tutta la corrispondenza tra il comandante delle truppe e il ministero della Guerra sarebbe dovuta passare sotto gli occhi e per le mani del Governatore. Su di lui sarebbe gravata tutta la responsabilità politica e finanziaria della Colonia, anche in materia di dislocazione delle truppe in tempo di pace e di spesa per le stesse. Il bilancio annuale della Colonia, affidato al Governatore, sarebbe stato trasmesso al ministro degli Esteri e sottoposto all'approvazione del Parlamento.

Dal punto di vista dell'amministrazione del territorio, la nuova legge stabilì che l'Eritrea venisse divisa non più in zone di carattere militare, ma in regioni rette da commissari civili, mentre mantenne in vigore i residenti solo per le località lontane o di confine, la giurisdizione e la competenza su entrambe restarono di spettanza del Governatore.

La politica coloniale inaugurata da Martini richiedeva inoltre idonei strumenti e una nuova sistemazione del personale militare e civile della Colonia. Nonostante il parere sfavorevole del Consiglio di Stato che aveva espresso, fin dal 1894, riserve sulla opportunità di istituire un distinto corpo di fun-

zionari coloniali, sottratto alla comune normativa prevista per i funzionari dello Stato, in Eritrea venne istituito un corpo di impiegati civili, addetti stabilmente alla Colonia, e formante un ruolo speciale.

L'ordinamento prevedeva, a fronte di una sensibile diminuzione degli organici militari (il loro numero non poteva superare i 196 ufficiali e 1.136 uomini di truppa bianchi e i 57 ufficiali e 5.437 soldati di truppa indigeni), un incremento del ruolo organico del corpo coloniale civile (30 ufficiali e 60 commessi coloniali, contro i 20 e 35 del precedente ordinamento).

Per l'amministrazione civile Martini selezionò un corpo di ufficiali e commessi coloniali reclutato secondo modalità diverse da quelle comunemente vigenti in Italia per il pubblico impiego. I criteri di assunzione e di promozione furono ispirati al principio della più ampia discrezionalità concessa in materia al Governatore e anche gli stipendi, grazie soprattutto alla indennità coloniale, risultavano sensibilmente più alti. Una simile libertà di scelta era motivata sicuramente dalla eccezionalità della circostanza e dal carattere rifondativo che la missione di Martini in Eritrea aveva assunto fin dal suo esordio.

Questo comportò anche che la sua amministrazione fosse accusata, soprattutto in patria, di nepotismo, di ingiustificati favoritismi e di elefantiasi burocratica. I continui rimaneggiamenti dell'assetto giuridico ed economico del personale coloniale perpetuarono le connotazioni "eccezionali" dell'impiegato coloniale; soltanto nel 1909, sotto l'amministrazione di Salvago Raggi, i criteri di reclutamento e di promozione si allinearono a quelli vigenti in Italia (A. Aquarone, *Dopo Adua*, pp. 215-216; T. Columbano, *Il personale civile*, pp. 227 ss.).

10. *L'Ordinamento della Colonia Eritrea del 1903*

Dicevamo poc'anzi come Ferdinando Martini si fosse messo subito al lavoro sul progetto di una nuova legge organica che avrebbe dovuto correggere le imperfezioni delle precedenti. Dai primi mesi del 1900, quando la precedente legge stava compiendo gli ultimi passi del suo iter parlamentare, ormai l'Eritrea aveva raggiunto condizioni di pace e di sicurezza apprezzabili e in grado di fare da sfondo a un complesso di organi amministrativi e a una organizzazione giuridica tale da assicurare lo svolgimento di una efficace attività di governo. Si trattava, in particolare, di fissare i limiti dell'autonomia della Colonia rispetto alla metropoli e di conferire maggiore speditezza al processo formativo della legislazione coloniale.

I principi ispiratori della riforma furono tre: una migliore definizione dei poteri e delle attribuzioni del Governatore; la concentrazione in un unico ministero di tutte le facoltà e competenze coloniali rinviate al governo centrale; la sostituzione del Consiglio di Stato con un nuovo organo consultivo, che vantasse maggiori competenze africane e minori lentezze burocratiche. (A. Aquarone, *Dopo Adua*, pp. 218-222).

Abbiamo visto come Martini si fosse preoccupato fin da principio di correggere quei passi del regolamento che limitavano la sua libertà d'azione nell'amministrazione civile della Colonia. Da questo punto di vista le questioni lasciate irrisolte erano ormai soltanto due.

La prima riguardava l'organizzazione dell'Ufficio di governo, l'organo amministrativo centrale della Colonia. Nel regolamento del 1900 esso si componeva di tre Direzioni: soltanto la prima era diretta dal Gover-

natore, le altre due erano affidate a due capi ufficio con l'obbligo di riferire giornalmente al Governatore sugli affari loro affidati, sottratti alla sua gestione diretta. Una personalità narcisistica e accentratrice come quella di Martini mal tollerò questa sia pur lieve limitazione della propria autonomia, riscrisse così la norma in questione, ponendo alle dirette dipendenze del Governatore i capi delle direzioni, e lasciando al proprio insindacabile giudizio le decisioni circa il numero, le attribuzioni delle direzioni, e la nomina dei loro capi.

La seconda questione irrisolta riguardava la ristrutturazione del ruolo organico del personale civile e militare. Per il personale civile Martini tracciò una ridefinizione interna delle carriere: i commessi coloniali scesero da 60 a 50, mentre il numero degli ufficiali coloniali, uomini più vicini al Governatore e da questi selezionati in modo del tutto discrezionale, salì di dieci unità. Il personale militare fu invece ancora sensibilmente ridotto, con un vistoso beneficio per il magro bilancio della Colonia.

Anche allo scopo di limitare i poteri sempre più estesi del Governatore (i detrattori di Martini lo avevano soprannominato "il Vice-re" proprio per la sua inclinazione ad attribuirsi in Colonia una potestà superiore a quella del Re in Italia), la legge riaffermò l'assoluta dipendenza politica, legislativa, e in parte amministrativa, della Colonia dal potere esecutivo del Regno in cambio di una maggiore autonomia degli organi locali di governo. Inserì la Colonia nell'ordinamento dello Stato italiano, lasciando al governo centrale la facoltà di disporre, fare, concedere, perché solo esso era costituzionalmente responsabile dell'amministrazione della Colonia. Definì con maggior precisione la figura del Governatore, sempre alle

dirette dipendenze del ministro degli Esteri, ma anche unico responsabile del governo coloniale. L'Eritrea non era completamente autonoma dalla madrepatria e il potere ivi esercitato dal Governatore era un potere decentrato.

Il principio della separazione fra Colonia e Madrepatria – sancito da una sentenza della Corte di Cassazione: «Le colonie sono possedimenti dello Stato, non parte del suo territorio, e pel solo fatto che appartengono alla nazione, non s'intendono *ipso jure* ad esse estese le leggi del Regno» (Corte di Cassazione a sezioni unite, 20 gennaio 1902) – andava rapidamente affermandosi e produceva i frutti più diversi. Da esso erano già derivate la creazione di un corpo separato di impiegati coloniali, sottratto alla comune normativa prevista per i funzionari dello Stato, e l'istituzione a Roma, presso il ministero degli Esteri, dell'Ufficio coloniale, competente per tutte le questioni d'oltremare.

La nuova legge del 1903 completò il processo di definizione delle relazioni fra Eritrea e Italia con l'istituzione, presso il ministero degli Esteri, del Consiglio coloniale, nuovo organo con duplice funzione consultiva e amministrativa, che sostituì, per le materie coloniali, il Consiglio di Stato (Cfr. An. Mori, *I Corpi consultivi*, pp. 436 ss.; E. Capuzzo, *La creazione del Consiglio Coloniale*).

Il Consiglio coloniale venne istituito allo scopo di aggirare i ritardi, la farraginosità burocratica, ma anche l'incompetenza in materia coloniale del Consiglio di Stato. Grande importanza si attribuì alla sua composizione: undici membri, parte di diritto, parte di nomina governativa, selezionati fra persone che per studio o funzioni esercitate fossero in grado di fornire al governo elementi di giudizio, di tipo soprattutto tecnico. Il nuovo organismo tardò però a metter-

si in moto, vuoi per le diatribe che sorsero al momento della sua composizione, vuoi per l'assenza di un regolamento interno che ne definisse il funzionamento. Finalmente, dopo una travagliata gestazione, iniziò i suoi lavori nel febbraio 1905, nell'indifferenza generale della stampa e del mondo politico italiano (A. Aquarone, *Dopo Adua*, pp. 243-245, 247).

Quel testo provocò non pochi contrasti fra l'allora ministro degli Esteri Giulio Prinetti di Merate e Ferdinando Martini che, accogliendo l'invito del ministro, era rientrato in Italia per partecipare alla discussione che ebbe luogo alla Camera nel dicembre del 1902.

Ma, dopo un dibattito parlamentare che si rivelò meno ampio e approfondito di quanto ci si sarebbe potuti aspettare, e che fu in gran parte impegnato nella discussione della *Relazione sulla Colonia Eritrea* presentata da Martini per gli anni 1900-1901, la legge venne approvata il 24 maggio 1903. La discussione si esaurì in una sola seduta alla presenza di una mezza dozzina di deputati. Passava così, quasi inosservato, nel disinteresse generale, il testo di legge che avrebbe dato una definitiva fisionomia alla nostra prima Colonia e avrebbe tracciato i principi ispiratori della futura politica coloniale italiana.

Nel diario di Martini non c'è traccia degli ultimi mesi del 1902, perché il Governatore era solito interromperne la stesura in occasione dei suoi soggiorni italiani. Solo alla data del 15 gennaio 1903, a bordo del Washington, in viaggio per Massaua, il nostro scriveva:

Mi dolgo di non aver continuato questo diario durante il mio soggiorno in Italia. Riepiloghiamo le cose fatte o avvenute in quel tempo [...]. La famosa legge sull'ordinamento dell'Eritrea, cruenta cagione di contese fra il relatore Fran-

chetti e il Ministro degli Affari Esteri, è finalmente approvata dalla Camera. Non cattiva legge, quantunque impiccata di molte disposizioni inutili. Una sola è dannosa. Si stabilisce che ogni anno il Governatore presenterà al Governo del Re la proposta degli organici militari; proposta alla quale dovrà andare unito il parere del Comandante le RR. Truppe. Da queste prescrizioni non possono nascere che dissensi e attriti fra l'autorità civile e la militare. Se ne vedranno prima o poi tristemente gli effetti. Il Governo del Re dovrà annullare, dando, nel caso probabile di dispareri, ragione al Governatore o al Comandante, dovrà dico annullare l'autorità dell'uno o dell'altro.

[F. Martini, *Il Diario eritreo*, III, pp. 86-87]

Ma l'ordinamento del 1903 si proponeva anche la soluzione di altre questioni lasciate irrisolte dalle precedenti legislazioni. Innanzitutto il problema dei rapporti tra diritto nazionale e diritto indigeno e quello dell'amministrazione della giustizia in Colonia. Ancora la questione dello sviluppo economico della Colonia, e quindi dello sfruttamento delle risorse naturali.

#### 11. *La creazione di un diritto coloniale*

Quanto al primo punto, la legge del 1903 stabiliva che entro diciotto mesi dalla sua promulgazione il governo centrale avrebbe dovuto risolvere un non facile problema, quello dell'adattamento delle leggi italiane al possesso eritreo, già previsto dalla precedente legge del 1° luglio 1890.

Quest'ultima, immediatamente successiva al decreto istitutivo della Colonia, aveva conferito al governo del re il diritto di emanare disposizioni di legge regolanti lo status personale degli indigeni, i rapporti giuridici fra italiani, stranieri e indigeni, la materia della proprietà immobiliare, nonché gli

ordinamenti locali della giustizia, della polizia e della amministrazione finanziaria, civile e militare, purché non comportassero una spesa nel bilancio generale dello Stato. Aveva anche conferito al governo la facoltà di pubblicare nella Colonia le leggi civili e penali del Regno, modificate secondo le condizioni ritenute più idonee agli indigeni, e comunque non riguardanti lo stato personale e di famiglia dei cittadini italiani.

Nel tempo intercorso fra il luglio del 1890 e il maggio del 1903 la pubblicazione di leggi italiane in Colonia si era limitata a pochi provvedimenti di scarsa rilevanza. I tribunali locali si erano trovati di fronte alla evidente difficoltà, di ordine pragmatico, di applicare in Colonia i codici e le leggi fondamentali del Regno, che non solo erano state pensate e promulgate per realtà diverse e lontane, ma probabilmente, dal punto di vista dell'ordinamento vigente, non avevano effettivamente valore in Colonia. La politica coloniale italiana, infatti, aveva fin dalle origini respinto il principio della assimilazione legislativa, rafforzata in questo dal già menzionato pronunciamento della Corte di Cassazione in base al quale «le colonie sono possedimenti dello Stato, non parte del suo territorio, e pel solo fatto che appartengono alla nazione, non s'intendono *ipso jure* ad esse estese le leggi del Regno».

L'ordinamento del 1903 intendeva chiudere questa fase di incertezza e prevedeva che il governo, sentiti il Governatore e il Consiglio coloniale, promulgasse nella Colonia, tempo 18 mesi, i codici civile, di commercio, penale, di procedura civile e penale, il codice per la marina mercantile e i relativi regolamenti (art. 2). Inoltre conferiva al governo la facoltà di estendere alla Colonia, con decreto reale, e sentiti il Governatore e il Consiglio coloniale, le leggi e i regolamen-

ti del Regno e di promulgarvi disposizioni legislative nuove (art.3).

La pubblicazione di leggi italiane in Colonia avrebbe sanzionato il principio della personalità giuridica propria della Colonia: vi potevano essere applicate solo quelle leggi dello Stato italiano che vi fossero state espressamente promulgate con uno specifico provvedimento legislativo. Finalmente l'Italia sembrava essere matura per la creazione di una legislazione coloniale, rilevante per una nazione che ambiva annoverarsi tra le potenze coloniali europee.

La vigente duplice legislazione per i cittadini italiani e per i sudditi coloniali non poteva essere considerata un "nuovo diritto" proprio perché il nuovo diritto coloniale non poteva essere integralmente né quello italiano, né quello delle varie stirpi indigene: il primo non si adattava completamente alla semplificata vita giuridica degli italiani in Colonia; il secondo, perlopiù consuetudinario, era in uno stato di continua trasformazione interna, complicato dalle mutate condizioni della vita degli indigeni e dalle esigenze del costume europeo che non avrebbero permesso il mantenimento di alcune parti delle leggi consuetudinarie locali.

Peraltro, il riconoscimento seppur parziale della effettività del diritto indigeno prevedeva e la sua conoscenza e la sua pubblicazione. Il problema della raccolta delle fonti consuetudinarie si era posto come prioritario all'amministrazione italiana, ma la forte disomogeneità delle consuetudini eritree era aggravata dalla presenza, accanto a leggi consuetudinarie scritte, come il Fetha Negast (letteralmente Leggi dei Re, l'antica raccolta di leggi di origine araba in vigore presso le popolazioni abissine), di una fortissima presenza di norme trasmesse oralmente.

Il censimento delle fonti orali fu affidato ai funzionari coloniali. Molti di essi si improvvisarono antropologi, etnologi, giuristi, con risultati spesso sorprendentemente brillanti, basti ricordare figure come quelle di Carlo Conti Rossini o di Alberto Polle-  
ra. Il frutto del loro lavoro, seppure apprezzabile considerati gli scarsi mezzi messi a loro disposizione e le disomogenee competenze individuali, si rivelò tuttavia inutilizzabile al fine della creazione di una codificazione del diritto consuetudinario che potesse essere estesa a tutto il territorio delle colonie.

Si trattava ora di promulgare nella Colonia stessa i codici civile, di commercio, penale, di procedura civile e penale, della marina mercantile, con i relativi regolamenti. In Eritrea una commissione mista di magistrati e avvocati, nominata da Ferdinando Martini, elaborò una prima stesura dei progetti. Il suo presidente fu Mariano D'Amelio, all'epoca presidente del tribunale di appello di Asmara. I lavori della commissione furono poi inviati a Roma, esaminati da una seconda commissione nominata dal Consiglio coloniale e composta da parlamentari e giuristi tra i quali lo stesso D'Amelio, e poi Raffaele Garofalo, Vittorio Scialoja, Cesare Vivante.

I codici così revisionati furono presentati e poi approvati dal Consiglio coloniale (relatore per il codice penale fu Raffaele Garofalo, per il codice civile Vittorio Scialoja), portati in Consiglio dei ministri e promulgati con appositi decreti reali fra il 1908 e il 1909.

Tuttavia, l'operazione ebbe un epilogo «malinconico e poco decoroso»: la mancata traduzione in lingua amarica e araba degli stessi, indispensabile per la pubblicazione, ne impedì l'entrata in vigore (cfr. L. Martone, *Giustizia coloniale*, pp. 9 ss.).

Il fallimento di un'operazione che aveva richiesto anni di lavoro è significativo della scarsa convinzione che aveva sostenuto quello sforzo. Sicuramente contribuirono la lentezza e l'inefficienza dei pubblici poteri preposti all'espletamento delle procedure valide per rendere applicabili i codici, unite allo scarso peso che le questioni coloniali non immediatamente strumentalizzabili a vantaggio di interessi economici o politici suscitavano in Italia.

Tuttavia, un'ipoteca negativa sul risultato si coglieva nella stessa presentazione dei codici da parte di chi aveva collaborato alla loro redazione. Nel 1909 Vittorio Scialoja aveva infatti pubblicato nella «Rivista di diritto civile» una primizia della sua relazione al Consiglio coloniale. L'articolo delegittimava l'operato della commissione nominata da Martini, e di quella espressa dal Consiglio coloniale, alla quale lo stesso Scialoja aveva attivamente partecipato, ed esprimeva perplessità sulla fattibilità dell'intera operazione:

La promulgazione dei codici, implicando una nuova affermazione della volontà legislativa, toglierà la necessaria libertà all'opera della giurisprudenza, mentre un aprioristico adattamento generale dei codici non può essere egualmente efficace e completo. I nostri codici del resto costituiscono un tutto unico con le tante leggi speciali, che qua e là ne hanno modificato le disposizioni, con l'enorme lavoro di dottrina e di giurisprudenza che ha fissato il significato di talune disposizioni incerte o di dubbio senso, con le secolari tradizioni giuridiche su cui si adagiano. Non è possibile scindere questo tutto e trasportare altrove i codici, senza il corredo della legislazione suppletiva, la quale a sua volta non può neppure essere trasportata, perché spesso relativa a specialissime materie.

[V. Scialoja, *Il codice civile per l'Eritrea*]

Sicuramente una simile convinzione era maturata nel corso dei lavori, con la consa-

pevolezza che una maggiore autonomia, e quindi efficienza della giustizia coloniale, si sarebbe raggiunta solo affidando ai magistrati locali il difficile compito di districarsi nella coesistenza di regimi giurici diversi: il diritto nazionale per i cittadini italiani e gli stranieri ad essi assimilati, i diritti consuetudinari locali per le popolazioni indigene. E infatti, a riprova di questa scelta, sta l'operazione curata dall'Istituto Coloniale Italiano che in quegli anni incaricava il dottor Lincoln De Castro di redigere un commentario al Fetha Negast, allo scopo di verificarne l'utilizzabilità, come strumento transitorio, in attesa di una più completa definizione del diritto coloniale.

Quale ne sia stata la causa, il fallimento dell'ipotesi di codificazione produsse un duplice risultato. Da un lato, la dimostrazione di una "ottusa" impermeabilità della Colonia alle direttive di politica legislativa della madrepatria, con il mantenimento di una maggiore autonomia nell'amministrazione della giustizia, affidata alla pragmatica ricerca di una mediazione tra diritto italiano e diritto indigeno operata dalla giurisprudenza locale. Dall'altro il rifiuto, nei fatti, di quella politica di assimilazione avviata, negli stessi anni, dalle colonie francofone. La sconfitta dell'idea di codificazione si rivelò tuttavia un puntello per la autonomia dell'operato del Governatore.

## 12. *Lo sviluppo economico della Colonia*

A Martini va riconosciuta la lungimiranza di aver sconsigliato, fin dal suo insediamento, una politica di popolamento. L'Eritrea richiedeva, secondo il suo giudizio, migrazione di capitali e di tecnici, non di mano-

dopera. A questo proposito, per lo sviluppo economico della Colonia, sarebbero stati sufficienti gli indigeni.

Nei progetti di Martini, agevolati dalla legge del 1903, si trattava di far affluire in Colonia capitali privati. Tutto si sarebbe giocato sulle concessioni, sugli appalti, sullo sfruttamento di giacimenti minerari, sulla creazione di società industriali per la coltivazione del cotone, del caffè, del tabacco. Da scoraggiare invece la colonizzazione agricola, e quindi la creazione di una piccola proprietà contadina. Non a caso il Governatore restituì agli eritrei gran parte dei territori demaniali requisiti da Baratieri.

Per quanto fino dai primi tempi avessi rinunciato all'idea che l'altipiano eritreo potesse divenire una zona di popolamento, pure speravo sempre nella possibilità di attuare una colonizzazione in piccole proporzioni e mi sono voluti lunghi anni di permanenza in Eritrea per convincermi fermamente dell'impossibilità di attuare una colonizzazione di qualche importanza in quella parte dell'altipiano che è abitato da popolazioni cristiane. E questa convinzione si è andata in formando a misura che visitando le varie regioni potevo constatare come il vantaggio che avremmo dovuto ricavare dal mettere a posto alcune famiglie italiane sarebbe stato di gran lunga inferiore al danno che si sarebbe arrecato alla nostra situazione politica ed alle popolazioni indigene.

[F. Martini, *Relazione sulla Colonia Eritrea per gli esercizi 1902-1907*, I, p. 171]

Una scelta di politica economica che gli costò l'accusa di affarismo, di voler trasformare l'Eritrea in una società di speculatori, di voler favorire gruppi industriali e finanziari attraverso un impiego selettivo di agevolazioni e concessioni industriali. L'art. 8 della legge del 1903 dava al governo del re, ascoltato il parere del Governatore, la facoltà di alienare beni demaniali, di conferire le

terre libere, di rilasciare concessioni edilizie e minerarie.

«Il Secolo» di Milano accusava esplicitamente Martini di aver sostenuto la legge proprio per elargire favori ai propri amici, di aver trasformato la Colonia da un campo di esperimenti ed esercitazioni militari qual'era prima, in un campo di esperimenti ed esercitazioni speculative, industriali e finanziarie sotto la garanzia del governo italiano (cfr. *Badiamo all'Africa. La partenza del Vice-ré*, in «Il Secolo», 8-9 gennaio 1903, cit. in A. Aquarone, *Dopo Adua*, p. 250). Ma l'afflusso di capitali in Colonia era garantito anche dall'art. 11:

Il Governo del Re ha facoltà per la Colonia Eritrea di contrarre mutui ed accendere debiti per provvedere alle spese di costruzione della ferrovia Sahati-Asmara, dei suoi eventuali prolungamenti e per altre opere di utilità pubblica concernenti sia la viabilità, sia la raccolta delle acque a scopo agricolo. L'onere complessivo annuo del bilancio coloniale per interessi e quote di rimborso non dovrà superare la somma equivalente ai due terzi delle entrate locali computate sulla media dell'ultimo quinquennio.

[A. Aquarone, *Dopo Adua*, pp. 250 ss.]

Così la Colonia avrebbe impegnato per un numero indefinito di anni il proprio bilancio e, in ultima analisi, il bilancio dello Stato.

Ma il bilancio del governatorato Martini comprese anche la costruzione delle infrastrutture di comunicazione: allo sviluppo del commercio terrestre, sia interno sia esterno, come a quello della vita economica della Colonia, contribuì l'apertura di strade rotabili che collegavano Asmara, ormai diventata capitale della Colonia, con le altre principali città. Si aggiunsero a queste le strade cammelliere e mulattiere che permettevano gli scambi di uomini e di

mezzi lungo le vie del deserto e dell'altopiano.

L'amministrazione Martini portò a termine anche un imponente progetto ferroviario. Il rifacimento del tratto, costruito nel 1987-88, che collegava le città di Saati a Massaua, poi il tronco fino a Mai Atal nel 1901, a Ghinda nel 1904. Nel 1907 si appaltò il tratto Ghinda-Asmara, via Nefasit, e si iniziarono gli studi per il prolungamento della ferrovia oltre la stessa Asmara, nella direzione di Cheren e Agordat.

Alle strade e alle ferrovie si accompagnavano le condutture dell'acqua potabile in Asmara, Massaua e nei principali centri abitati; i caravanserragli; la costruzione di pozzi nei mercati e lungo le vie di transito più frequentate; gli ospedali militari e civili; i macelli pubblici; le scuole elementari per i bianchi e per gli indigeni, separate, ovviamente. Ma quello era lo spirito dei tempi, peraltro pienamente condiviso da Martini, che scriveva nel suo diario:

[...] quella miscela di bianchi e neri nella scuola stessa non va, secondo me, i neri son più pronti di noi; e la superiorità del bianco, su cui si fonda ogni regime coloniale, nelle scuole è smentita.

[F. Martini, *Il Diario eritreo*, vol. I, p. 38]

E poi le caserme e gli edifici pubblici civili in Asmara e nei vari capoluoghi di commissariato e di residenza. Insomma tutto un programma di lavori pubblici che impegnò il bilancio degli anni che vanno dal 1901 al 1907, per la cifra, non indifferente, di 11 milioni di lire (cfr. F. Martini, *Relazione sulla Colonia Eritrea per gli esercizi 1902-1907*, I, pp. 120 ss.).

Fu proprio la questione della concessione di monopoli in Eritrea che fece saltare i nervi al Governatore e lo indusse a prendere in esame la possibilità di un rientro in Italia.

Discussa dal Consiglio coloniale poco dopo la sua istituzione, fornì, ai suoi avversari, il pretesto per riesaminare la natura e l'estensione dei poteri del Governatore. Il Consiglio coloniale non si pronunciò e rinviò la questione al Consiglio di Stato che suggerì la necessità di una legge che autorizzasse il Governatore a concedere i monopoli. Il 7 luglio del 1905 Martini annotava nel suo diario:

Non ho più pazienza! Agnesa mi scrive che sulla questione de' monopoli il Consiglio Coloniale non si è pronunciato: ma il Consiglio di Stato ha espresso parere che occorre una legge. Ma come? Si è fatta la legge del 1903 per sottrarsi al Consiglio di Stato, s'è per questo costituito il Consiglio Coloniale e si torna daccapo a interrogare il Consiglio di Stato? E perché il Consiglio Coloniale non si è pronunciato? C'è da perdere la testa o la pazienza.

[F. Martini, *Il Diario eritreo*, III, p. 607]

### 13. *Gli ultimi appuntamenti: il Congresso coloniale e la visita ad Addis Abeba*

Martini attese, prima di tornare in Italia, il concludersi di due avvenimenti importanti da tempo programmati e organizzati: il Congresso coloniale dell'Asmara e la visita all'Imperatore Menelik ad Addis Abeba, che avrebbe sanzionato i buoni rapporti di amicizia cui erano approdate le due nazioni, un tempo nemiche.

Il 25 settembre del 1905 inaugurò il Congresso coloniale, che rappresentò la celebrazione ufficiale della sua opera quasi decennale. I temi trattati lasciarono sullo sfondo quelli più marcatamente politici, mentre toccarono tutti gli aspetti giuridici ed economici del colonialismo italiano: i problemi della emigrazione, lo sviluppo agricolo, lo sviluppo commerciale e indu-

striale, la viabilità terrestre e marittima, i prodotti coloniali e il regime doganale, la creazione di un istituto di credito coloniale, l'istruzione pubblica e la creazione di un diritto coloniale (cfr. C. Rossetti, *Atti del congresso Coloniale Italiano in Asmara*).

Come operazione propagandistica, volta a rendere sensibile l'opinione pubblica ai problemi di politica coloniale, il Congresso ebbe un successo solo parziale. I maggiori quotidiani liberali e conservatori diedero sì ampio spazio alle corrispondenze da Asmara, ma non mancarono di criticare l'amministrazione Martini per l'incapacità di portare a termine idee e programmi, valorizzando la realtà eritrea. La stampa dell'opposizione di sinistra colse l'occasione per ritornare su antichi temi: la priorità degli investimenti nel Mezzogiorno italiano, gli sprechi e le malefatte dell'amministrazione coloniale (cfr. A. Aquarone, *Dopo Adua*, pp. 308 ss.).

Dietro il Congresso, come ebbe a scrivere il quotidiano socialista l'«Avanti!», c'era la richiesta di un colossale prestito garantito dallo Stato, destinato alla conclusione della ferrovia e al pareggio del bilancio coloniale che si trascinava da anni in un considerevole deficit. (Il prestito, nella misura di £ 3.250.000, verrà approvato col R.d. n. 531 il 26 agosto 1906).

Il Congresso consolidò, in Colonia, il prestigio del Governatore, in patria invece ridiede fiato a vecchie polemiche, ma contribuì comunque, con soddisfazione di Martini, a far ricordare l'Eritrea agli italiani, se mai avessero potuto dimenticarla negli anni del suo governatorato. Un migliore risultato, per il suo prestigio politico, Martini lo ottenne con la visita all'imperatore Menelik II, ad Addis Abeba.

L'incontro rappresentò la conferma dei rapporti di pacifico vicinato che Martini ave-

va saputo mantenere, sordo alle pressioni dei militari che insistevano ancora per vendicare Adua. La visita, che originariamente doveva avere i caratteri di un colloquio informale, venne inizialmente organizzata da Ciccodicola, rappresentante italiano in Etiopia, a Borumieda, una località a metà strada tra Asmara e Addis Abeba. Poi il Negus cambiò programma a causa della improvvisa morte del ras Maconnen, e spostò il convegno nella capitale etiopica. L'incontro si trasformò quindi in una visita ufficiale. Martini non poté rifiutare, nonostante temesse i disagi di un viaggio di 942 chilometri a dorso di mulo e, soprattutto, mal tollerasse l'idea di dover rendere omaggio, ufficialmente, al vincitore di Adua. Pretese allora dal ministro degli Esteri Guicciardini un ordine scritto, e poi, per compensare la diminuzione che avrebbe dovuto sopportare nel raggiungere Menelik, nella sua capitale, a dorso di mulo, una scorta numerosa e prestigiosa: sette ufficiali e funzionari, uno squadrone di ascari, cento uomini fra attendenti e servi indigeni, e infine dodici carabinieri a cavallo fatti venire appositamente dall'Italia!

Il Vicerè – come ormai lo chiamava la stampa di opposizione – pretese anche che i capi delle province attraversate dal suo corteo gli schierassero ai lati il maggior numero di soldati: 10 mila a Macallè, 13 mila a Uoldià, 30 mila a Dessiè. Il 15 giugno Martini arrivò finalmente ad Addis Abeba, accolto personalmente dal sovrano che si era mosso per venirgli incontro. Martini descrive, con un pizzico di vanità, le accoglienze «indescrivibilmente solenni». Un ricevimento che, a giudizio degli europei e degli indigeni, fu «senza esempio in Etiopia»:

Sotto una enorme tenda seduto sopra una specie di divano coperto di seta rossa a ricchi ricami d'oro siede Menelich. M'inchino, egli mi stende

la mano, mi domanda se ho fatto buon viaggio; il quale essendo assai lungo egli si rallegra di vedermi in buona salute... mi invita a sedere. Cominciò poi, di fronte al palco imperiale al quale sono stati invitati i capi abissini e gli europei presenti in città, la interminabile sfilata delle truppe (70 mila uomini).

[F. Martini, *Il Diario eritreo*, IV, pp. 427-428]

La visita durò una quarantina di giorni al termine dei quali il nostro riuscì ad ottenere dall'Imperatore la stipulazione di un trattato di commercio fra l'Italia e l'Etiopia (21 luglio) e la promessa di consentire all'Italia la costruzione di un tratto di ferrovia che avrebbe dovuto collegare Massaua ad Addis Abeba.

Finalmente il 28 luglio Martini levò le tende e prese la via per Gibuti, di lì arrivò a Massaua e infine ad Asmara. Durante il viaggio stese il *Rapporto sulle condizioni dell'Etiopia*. Una relazione impietosa, sicuramente in controtendenza rispetto alle cronache dei viaggiatori e diplomatici europei che, dopo Adua, avevano scoperto nell'Etiopia grandi potenzialità, e in Menelik un sovrano riformatore.

Martini descrisse un paese arretrato, corrotto e barbaro, ma omise di fare i conti con la straordinaria opera di unificazione che il Negus aveva portato a compimento, con le enormi difficoltà di politica interna ed estera incontrate dall'unico paese africano indipendente, costantemente minacciato dagli appetiti degli Stati europei. Dimenticò infine che il metro per giudicare arretratezza e sviluppo, e la modernizzazione delle istituzioni politiche, non poteva essere quello, sicuramente troppo corto, della vecchia Europa (A. Del Boca, *Gli Italiani in Africa orientale*, I, p. 774).

Ormai il mandato è scaduto: gli ultimi preparativi e tornerà in Italia. Il suo gover-

natorato è durato nove anni, 3 mesi e 9 giorni. L'addio all'esperienza che in fondo lo ha reso famoso, che ha segnato profondamente la sua vita, l'ultimo atto ufficiale come Governatore della Colonia, è il bando alle popolazioni indigene, pubblicato il 21 marzo 1907, alla vigilia della partenza per l'Italia:

Genti tutte di qua dal Mareb e fino al mare, udite! Sua Maestà il Re d'Italia volle ch'io fossi tra voi a Governare in Suo nome. E per dieci anni ho ascoltato le vostre voci e nel nome del Re ho giudicato, ho premiato, ho punito. E per dieci anni ho visitato i paesi del cristiano e del musulmano, al piano ed al monte e nel nome del Re ho detto ai mercanti "commerciate", agli agricoltori "coltivate". E la pace fu con voi, e le strade furono libere ai commerci, e le messi furono sicure nei campi. Genti tutte udite! Sua Maestà il Re d'Italia seppe così che la sua volontà fu interamente fatta per la grazia di Dio. Ed ha permesso che io ritorni e rimanga nella mia patria. Io do il saluto dell'addio al grande ed al piccolo, al ricco ed al povero. Che Dio aumenti i vostri traffici e serbi feconde le vostre terre. Che Dio vi tenga sempre in pace!

[F. Martini, *Il Diario eritreo*, cit., vol. IV, p. 606]

### Bibliografia

- AA.VV., *Fonti e problemi della politica coloniale italiana*, Atti del convegno Taormina-Messina, 23-29 ottobre 1989, 2 voll., Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1996;
- Aquarone (A.), *Dopo Adua: politica e amministrazione coloniale*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1989;
- Astuto Di Lucchesi (R.), *Nota introduttiva a F. Martini, Il Diario eritreo*, 4 voll., Vallecchi, Firenze, 1942-43;
- Borghini (G.) ed altri, *Relazione generale della regia commissione d'inchiesta sulla colonia Eritrea*, Roma, Tip. Delle Mantellate, 1891;
- Borghini (G.) ed altri, *Rapporto della Commissione Reale d'inchiesta sull'Eritrea, diretto a Sua Eccellenza il Ministro degli Affari esteri, sul contegno dei funzionari governativi in relazione ai fatti denunciati dalla stampa e dal memoriale Livraghi (17 luglio 1891)* [Firmato da G. Borghini (presidente), F. Martini, E. Driquet, G. Bianchi, L. Ferreri, A. Di San Giuliano, T. De Cambray Digny], pub-

## Rosoni

- blicato integralmente in A. Bizzoni, *L'Eritrea nel passato e nel presente*, Milano, Sonzogno, 1897, pp. 238-251;
- Bizzoni (A.), *L'Eritrea nel passato e nel presente*, Milano, Sonzogno, 1897;
- Brunialti (A.), *Colonia Eritrea* (voce), in *Il Digesto Italiano*, vol. VII, p. II, 1897-1902, Torino, UTET, pp. 652-685;
- Brunialti (A.), *Le colonie degli italiani*, Torino, UTET, 1897;
- Capuzzo (E.), *La creazione del Consiglio Coloniale*, in «Clio», XXXI, n. 4, ottobre-dicembre 1995;
- Columbano (T.), *Il personale civile*, in *L'Italia in Africa*, s. giuridico-amministrativa, vol I: *Il governo dei territori oltremare*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1963;
- Conti Rossini (C.), *Principi di diritto consuetudinario dell'Eritrea*, Roma, Tipografia dell'Unione ed., 1916;
- D'Amelio (Mario o Mariano), *L'Ordinamento giuridico della Colonia Eritrea* (estratto dalla *Enciclopedia Giuridica Italiana*, vol. III, p. 2, sez. II), Milano, Società Ed. Libreria, 1911;
- Del Boca (A.), *Gli italiani in Africa orientale*, I. *Dall'unità alla marcia su Roma*, Bari, Laterza, 1976;
- Del Boca (A.), a cura di, *Adua. Le ragioni di una sconfitta*, Bari, Laterza, 1998;
- Chisalberti (C.), *Per una storia delle istituzioni coloniali italiane*, in *Fonti e problemi della politica coloniale italiana*, Atti del convegno Taormina-Messina, 23-29 ottobre 1989, 2 voll., Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1996, I, pp. 379-412;
- Guazzini (F.), *Le ragioni di un confine coloniale. Eritrea 1898-1908*, Torino, L'Harmattan Italia, 1999;
- Labanca (N.), *F. Martini in Eritrea (1897-1907)*, in «Farestoria» (Pistoia), X, 1991, n. 17;
- Labanca (N.), *In marcia verso Adua*, Torino, Einaudi, 1993;
- Labanca (N.), *Oltremare. Storia dell'espansione coloniale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2002;
- Mack Smith (D.), *Storia d'Italia. 1861-1969*, 3 voll., Bari, Laterza, 1975;
- Marinucci (C.), *Gli organi centrali*, in *L'Italia in Africa*, s. giuridico-amministrativa, vol I: *Il governo dei territori oltremare*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1963;
- Martini (F.), *Nell'Africa italiana* (1891), Milano, Touring Club Italiano, 1998;
- Martini (F.), *Il passato e il futuro* (ottobre 1896), in Id., *Cose Africane. Da Saati ad Abba Carima*, Milano, Fratelli Treves ed., 1897;
- Martini (F.), *Dopo Dogali*, Discorso tenuto alla Camera il 2 giugno 1887, in Id., *Cose Africane*, cit;
- Martini (F.), *Relazione sulla colonia Eritrea del regio Commissario Civile Straordinario Ferdinando Martini (anni 1900-1901)* presentata dal ministro degli Affari Esteri Prinetti nella seduta del 13 dicembre 1902, in Atti parlamentari, legislatura XXI, seconda sessione 1902, doc. XVI, Roma, Tip. Della Camera dei Deputati, 1902;
- Martini (F.), *Relazione sulla Colonia Eritrea del Regio Commissario civile Ferdinando Martini per gli esercizi 1902-1907 presentata dal ministro delle colonie (Bertolini) nella seduta del 14 giugno 1913*, in Atti parlamentari, Camera, legislatura XXIII, sessione 1909, 3 voll., Roma, Tip. della Camera dei deputati, 1913;
- Martini (F.), *Lettere (1860-1924)*, Milano, Mondadori, 1934;
- Martini (F.), *Il Diario eritreo*, 4 voll., Vallecchi, Firenze, 1942-43;
- Martone (L.), *Giustizia coloniale. Modelli e prassi penale per i sudditi d'Africa dall'età giolittiana al fascismo*, Napoli, Jovene, 2002;
- Melis (G.), *I funzionari coloniali (1912-1924)*, in *Fonti e problemi della politica coloniale italiana*, Atti del convegno Taormina-Messina, 23-29 ottobre 1989, 2 voll., Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1996, I, pp. 413 ss.;
- Mondaini (G.), *La legislazione coloniale italiana nel suo sviluppo storico, e nel suo stato attuale (1881-1940)*, 2 voll., Milano, ISPI, 1941;
- Mori (An.), *I corpi consultivi dell'amministrazione coloniale negli stati d'Europa*, prefazione di Giacomo Agnesa, Roma, Tip. della camera dei deputati, 1912;
- Mori (An.), *Manuale di legislazione della Colonia Eritrea* (Pubblicato a cura del ministero delle colonie), 8 voll., Roma, L'Universale imprimerie polyglotte, 1914-15;
- Podestà (G.L.), *Il mito dell'Impero. Economia, politica e lavoro nelle colonie italiane dell'Africa orientale (1898-1941)*, Torino, Giappichelli, 2005;
- Pollera (A.), *L'ordinamento della giustizia e la procedura indigena in Etiopia e in Eritrea*, Roma, Tip. Nazionale G. Bertero e C., 1913;
- Quirico (D.), *Adua. La battaglia che cambiò la storia d'Italia*, Milano, Mondadori, 2004;
- Romano (S.), *Corso di Diritto Coloniale*, Roma, Athenaeum, 1918;
- Romandini (M.), *Le comunicazioni stradali, ferroviarie e marittime dell'Eritrea durante il governatorato Martini*, in «Africa», XXXVII, n. 1 marzo 1983, pp. 94-104;
- Romandini (M.), *Da Adua al governo civile in Eritrea nelle considerazioni di Ferdinando Martini*, in «Africa», XXXVIII, n. 4, dicembre 1983, pp. 628-646;
- Romandini (M.), *Ferdinando Martini ad Addis Abeba (15 giugno-28 luglio 1906)*, in «Miscellanea di Storia delle Esplorazioni», IX, 1984, pp. 201-243;
- Rossetti (C.), a cura di, *Atti del congresso Coloniale Italiano in Asmara (Settembre-Ottobre 1905)*, 2 voll., Roma, Tip. Dell'Unione Cooperativa Ed., 1906;
- Rossetti (C.), *Storia diplomatica della Etiopia durante il regno di Menelik II*, Torino, Società Tipografico-Editrice Nazionale, 1910;
- Sagù (M.L.), *Sui tentativi di codificazione per la Colonia Eritrea*, in «Clio», XXII, 1986, n. 4, pp. 567-616;
- Scialoja (V.), *Il codice civile per la Colonia Eritrea. Relazione al Consiglio Coloniale*, in «Rivista di diritto civile», I, 1909, poi a stampa: Roma, Stamperia Reale Ripamonti, 1909;
- Taddia (I.), *L'Eritrea-Colonia, 1890-1952*, Milano, F. Angeli, 1984.



# Stato e sindacati nella giuspubblicistica italiana tra “biennio rosso” e corporativismo fascista

*Parte seconda\**

PAOLO MARCHETTI

## 1. *Altre voci sul tema sindacale*

Attorno agli anni Venti del XIX secolo numerosi giuristi, in Italia, prendono la parola attorno al tema dello “Stato sindacale”. Il soggetto non è nuovo ed è sicuramente tra quelli che godono di una circolazione transnazionale.

Sullo sfondo del dibattito non è difficile intravedere il succedersi di avvenimenti dotati di un rilevante spessore epocale. Il più devastante conflitto che l'umanità abbia conosciuto è appena alle spalle e la sua conclusione sembra aver travolto definitivamente chiavi interpretative e rassicuranti categorie d'analisi con le quale si era tentato, sino ad allora, di leggere e governare processi di trasformazione sociale ed economica che stavano investendo da alcuni decenni l'intero Occidente.

In Italia, i sussulti provocati da una società in rapida trasformazione sono particolarmente evidenti e la deriva dittatoriale verso la quale si sta dirigendo il paese si sta profilando in un orizzonte prossimo a farsi presente.

In questo contesto la scienza giuridica italiana si interroga sia sul senso di queste trasformazioni, sia sulla veste più adeguata con la quale tradurre il precipitato di questo movimento in categorie, istituzioni e progetti che possano stabilizzare la forza dis-equilibrante del movimento.

Nuovi soggetti sociali si sono affacciati sulla scena della storia e la loro richiesta di farsi protagonisti del governo del paese reclama un'adeguata risposta. La dialettica Stato-cittadino, postulato indefettibile dell'ideologia liberale del secolo precedente, non è più una base adeguata sulla quale poggiare temi centrali del dibattito giuspubblicistico, come quello della rappresentanza politica e delle forme istituzionali nella quale deve prendere corpo, o quello della spettanza della stessa potestà normativa (Mattarella 2003).

“Che lo Stato debba dissolversi in una pluralità di corpi capaci di autogovernarsi e,

\* La prima parte del saggio è stata pubblicata nel «Giornale» n.7/I semestre 2004, pp. 169-189.

nel contempo, di governare l'intera società?" Questa è la domanda che sembra per un po' circolare anche in ambienti dotati, sino ad allora, di un apparente *aplomb* scientifico, capace di sottrarre il rigore della riflessione disciplinare all'assordante clangore della lotta politica.

Le voci che intervengono sul tema sono tante. Nella prima parte di questo saggio abbiamo mostrato come Santi Romano, con qualche anticipo rispetto ad altri, tenti di leggere con nuove lenti la complessa realtà che lo circonda; o come Vittorio Emanuele Orlando, con acume e rigore, non defletta dall'uso delle sue tradizionali rassicuranti categorie d'analisi; o ancora come Oreste Raneletti si lasci prendere da un umor nero composto per lo più da rabbia e spavento; infine, come Alfredo Rocco si cimenti in un esperimento di chiaroveggenza (e non andrà, di molto, lontano dal vero). Ma vi sono altre voci, ancora più complesse, più sfumate (e sono quelle che seguiranno in queste pagine) che mostrano come la riflessione sul tema sia molto articolata. Il Fascismo, per forza di cose, data la sua sciagurata vocazione dittatoriale, ne sterilizzerà le potenzialità. La sua "scorciatoia alla modernità" farà pagare dazio, per quel che può contare, anche al dibattito giuridico.

## 2. Sergio Panunzio: l'unità dello Stato e la molteplicità del sociale

Come Ranelletti e Rocco prima di lui, anche Sergio Panunzio affidava ad un'occasione pubblica la sua messa a punto del tema delle relazioni tra *Stato e Sindacati*. Il 16 novembre del 1922, nell'introdurre il suo corso di Filosofia del diritto all'Università di Ferr-

ra, l'autore non mancava di esordire sottolineando la centralità della questione sia nella fase storica che nell'ambito della riflessione giuridica:

Il problema delle relazioni giuridiche fra Stato e Sindacati [...] – sosteneva questo autore – da più di un decennio è il problema centrale e predominante nella vita e nella scienza.

[S. Panunzio 1987, p. 139]

Certo, la biografia di Panunzio è ben diversa da quella dei giuristi che lo avevano preceduto nella discussione – l'attiva militanza nelle file del sindacalismo rivoluzionario prima e il progressivo avvicinamento al Fascismo poi, anche se solo nel '23 verrà iscritto al partito "d'autorità" da Italo Balbo, segnano in maniera visibile il percorso intellettuale e il contenuto degli interventi di questo autore (Perfetti 1987 e Nistri De Angelis 1990) –, così come è diverso il momento storico in cui veniva pronunciata la sua prolusione. Le fabbriche occupate e la minaccia di un'imminente rivoluzione proletaria erano ormai dei pericoli scongiurati; il Fascismo, con la chiamata di Mussolini al governo, aveva appena iniziato la sua opera di "normalizzazione". Eppure, nonostante la cifra politica del discorso sia più marcata (o per lo meno più facilmente percepibile), l'intervento di Panunzio costituisce una voce non trascurabile, sul piano della riflessione giuridica, di questo dibattito. E ciò non solo perché le posizioni dell'autore costituiranno uno dei bersagli principali dell'intervento polemico di Orlando, ma anche per il fatto che l'edificio concettuale costruito da Panunzio si presentava in forma singolare ed aperta ad una serie di sollecitazioni estranee alla paludata giuspubblicistica dell'epoca.

Il Panunzio della prolusione ferrarese non era certamente quel sindacalista rivoluziona-

rio dei primi anni del secolo che aveva auspicato il dissolvimento dello Stato e la sua sostituzione con una struttura sindacale di tipo federativo-repubblicano; anche se non era ancora, si potrebbe aggiungere, il giurista "militante" del regime fascista che con inesorabile progressione si sarebbe dimostrato disponibile a sacrificare le ragioni della società a favore di quelle di uno Stato sempre più soffocante e pervasivo<sup>1</sup> – pur mantenendo aperto un fronte polemico con giuristi come Carlo Costamagna ed Alfredo Rocco che costituiranno durante il regime l'ala estrema dello statualismo intransigente (Costa 1986, p. 342 e 1999, p. 125; ed anche Perfetti 1987, pp. 95-97). Si trattava semmai di un autore che provava a inserire le sue considerazioni sul solco di una tradizione scientifica, dichiarata in apertura del discorso, che aveva i propri predecessori in Otto Gierke (1868), in Léon Duguit (Pisier-Kouchner 1972 e 1983) e, soprattutto, in Santi Romano (Fuchs 1979). Una tradizione accomunata da una costante attenzione alle concrete articolazioni del tessuto sociale di ogni aggregato politico e dalla volontà di conferire a tali articolazioni un valore giuridico privilegiato (*ibidem*, p. 140).

La lettura che Panunzio effettuava di Romano era una lettura completa, anche se alle volte ne venivano forzate le conclusioni (Cassese 1974, pp. 25 e 26-31). Essa prendeva le mosse cioè dalla prolusione pisana del 1909, assumendone il punto di vista critico. Così, anche per Panunzio lo Stato uscito dalla Rivoluzione francese era destinato a non reggere l'urto dei tempi perché aveva preteso di ridurre al solo rapporto Stato-cittadino ogni relazione giuridicamente significativa, rifiutando così di concedere visibilità a quelle aggregazioni sociali che, contro ogni divieto, avevano continuato a prodursi in ogni paese progredito.

Lo Stato – sottolineava Panunzio – non si riconosce più. Questo è il fatto. La sua maestosa e pura linea classica e statutaria è spezzata e scomposta. Né è possibile che si ricomponga nella sua forma primitiva. È assurdo. Della vecchia idea e della vecchia forma dello Stato non rimangono che i rottami. Lo Stato si oscura e si ritira, emerge e passa, invece, in prima linea la Società.

[Panunzio 1987, p. 142]

Ma di Romano, Panunzio assumeva anche l'idea che gli aggregati sociali, ed in particolare i sindacati, fossero "istituzioni" dotate di una propria giuridicità intrinseca. Il problema di cui l'attuale momento storico chiedeva una pronta soluzione era quindi proprio quello della definizione del rapporto che doveva esistere fra «l'ordinamento giuridico dello Stato e quello dei sindacati, fra il diritto statale e quello sindacale» (*ibidem*, p. 149).

Prendendo le distanze, come detto poco fa, dalle sue precedenti posizioni di sindacalista rivoluzionario – secondo le quali la dissoluzione dello Stato avrebbe dovuto lasciare il posto ad una federazione di centri associativi viventi di vita autonoma (*ibidem*, pp. 149-150) – Panunzio indicava nel costituirsi di nuova relazione Stato-società il possibile esito positivo dell'attuale crisi dello Stato. «Lo Stato – affermava – esiste per la società, non viceversa» (*ibidem*, p. 152). Ed era in questa prospettiva che esso avrebbe potuto affermare la sua prevalenza sulle varie articolazioni del sociale (che ne minacciavano la sopravvivenza) costituendosi come soggetto capace di condurle ad unità.

La società – continuava Panunzio – non è omogenea, indivisa e indivisibile, ma è eterogenea, gerarchica, e risulta da un complesso di più enti o istituzioni sociali e di più gruppi o associazioni, che, in quanto assumono e si pensano come soggetti di diritto e in quanto sono giuridicamente considerati, sono e si comportano come *tanti indi-*

*vidui*. La società è plurale, non singolare; la società è pluralista, e solo lo Stato è unità ed è e deve essere monista. La materia è il molteplice, la forma è l'unità architettonica o di struttura di questo molteplice. Pluralità e pluralismo sociale, unità o monismo statale: in questi termini si compendia l'essenza del *Sindacalismo giuridico*. Lo Stato è la riduzione all'unità giuridica del molteplice dei Sindacati ed è cioè lo Stato *dei* Sindacati. [*Ibidem*, p. 152]

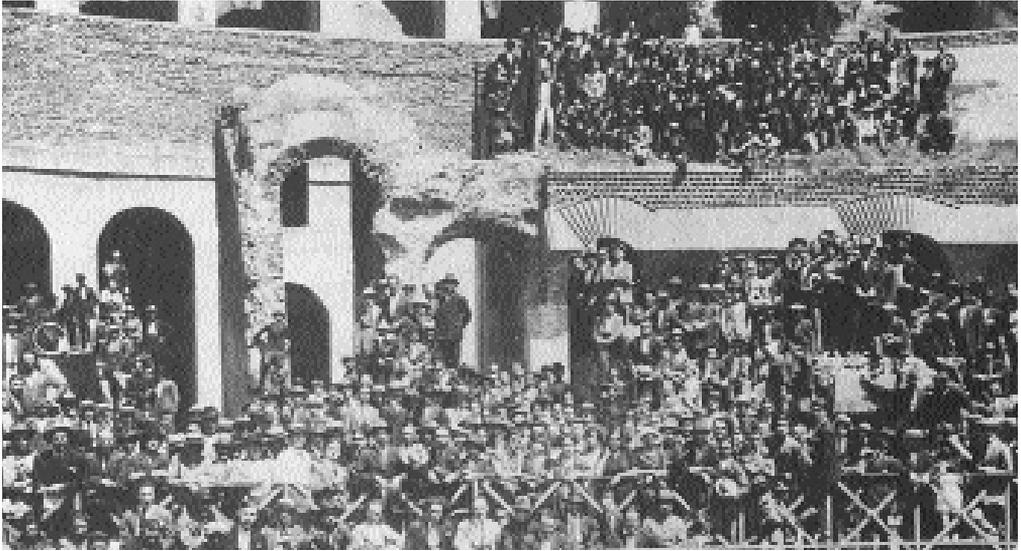
A differenza di Rocco e Ranelletti, per Panunzio il tipo di relazione che legava Stato e sindacati non era esclusivamente di tipo discendente, con uno Stato capace cioè di imbrigliare le organizzazioni sindacali al suo interno al fine di depotenziarle o farle divenire semplici organismi di trasmissione di impulsi provenienti dal centro. Per il giurista pugliese la modalità di interazione era di tipo biunivoco. Il processo relazionale prendeva infatti le mosse dai sindacati, dal diritto da essi prodotto, per dirigersi verso lo Stato e dallo Stato tornava ai sindacati. In questo modo, per Panunzio, l'unità dello Stato si coniugava armonicamente con la molteplicità del sociale. Il polo statale era sicuramente il punto attorno al quale ordinare la rappresentazione del sociale inteso come pluralità di gruppi (Costa 1986, p. 275), ma nello stesso tempo tali gruppi rappresentavano una sorta di forza rigenerante di ogni formazione politico-sociale.

In questa concezione organica – concludeva Panunzio – lo Stato non viene negato, ma riaffermato formalmente e ingrandito materialmente, perché esso, lungi dall'essere ignorato, disconosciuto e sopraffatto dalle associazioni, è da queste costituito come dei suoi propri elementi ed organi vitali. E così, infine, lo Stato riesce ad esprimere il suggello giuridico sovrano della sua superiore unità – monismo giuridico – al molteplice sociale – pluralismo sociale. I sindacati liberi sotto lo Stato Sovrano – ecco la nostra conclusione. [Panunzio 1987, p. 159]

### 3. Vittorio Emanuele Orlando: le rassicurazioni del "giuridico" di fronte alla natura non anti-statale dei sindacati

Anche se l'intervento di Panunzio non rappresentò l'occasione immediata della pubblicazione del saggio di Vittorio Emanuele Orlando sullo *Stato sindacale*, esso costituì senza dubbio uno dei bersagli critici del giurista palermitano. In generale, però, si può dire che gli intenti che Orlando si prefiggeva con il suo scritto fossero, da un lato, quello di ribadire l'assoluta vacuità ed inconsistenza di ogni proposta che, sul piano della prassi come su quello della riflessione giuridica, avesse tentato di sostituire lo Stato liberale di diritto con altre forme di Stato (Fioravanti 1990, p. 39), dall'altro quello di negare con forza il carattere della giuridicità alla sfera delle relazioni sociali (Mangoni 1986, p. 40).

La conclusione "rassicurante" cui Orlando giungeva, e dalla quale converrà partire, era quella della negazione della natura "anti-statale" del fenomeno sindacale. Anche le esperienze storiche che avevano avvicinato le organizzazioni dei lavoratori al governo di un paese non smentivano questo assunto. Così nella Russia comunista il potere sovrano non era negato nella sua unità, anche se affidato al popolo in forma «ultrademocratica». Il carattere dispotico del suo reggimento politico, piuttosto che frantumare tale potere, ne aveva determinato una «formidabile consolidazione». Ed in Inghilterra il partito costituito dalle organizzazioni dei lavoratori era al governo. Ma ciò era avvenuto non grazie a trasformazioni di carattere giuridico o istituzionale, quanto piuttosto «con mezzi politici e nel campo politico». Questa ascesa non aveva affatto scosso la struttura dello Stato inglese e della sua sovranità, riassunta nel Parla-



Roma, 1922. L'ultimo I maggio.

mento. Tutto ciò, concludeva Orlando, sembrava sufficiente per dimostrare come la innegabile «potenza delle organizzazioni sindacali» trovava il suo punto d'incidenza «meno nel campo giuridico che in quello politico», non manifestando alcuna tendenza eversiva nei confronti dello Stato (Orlando 1940, pp. 332-333).

L'operazione di espungere il tema della rappresentanza parlamentare, nelle sue derive "sindacaliste", dall'ordine del discorso giuridico per riportarlo nella sfera del politico (Mangoni 1986, p. 41) era, d'altra parte, l'esito di un lungo concatenarsi di riflessioni che proprio dalla proposizione della questione della rilevanza giuspubblicistica del fenomeno sindacale aveva preso le mosse. L'organizzazione sindacale, si chiedeva Orlando,

per la difesa di interessi subcollettivi si compie soltanto nel campo politico-sociale o assume carattere istituzionale e forme politico-giuridiche? Nella prima ipotesi, il caso potrebbe, sotto

un certo aspetto, essere indifferente al giuspubblicista, che è invece direttamente e profondamente interessato alla seconda ipotesi. Ed è, dunque – ma valeva la pena di precisarlo – sotto questo aspetto determinato che la questione sindacale diventa materia di diritto pubblico, in quanto, cioè, *la difesa degli interessi sociali di una subcollettività, l'organizzazione, l'attività di essa vengano riconosciute come istituti di diritto e, come premessa o come conseguenza, ma necessariamente, la stessa subcollettività assume una sua propria figura di diritto pubblico e diventa, anzi, essa stessa un elemento organico della composizione dello Stato*, ponendosi il grave problema dei rapporti fra queste organizzazioni minori e la maggiore, che è lo Stato.

[Orlando 1940, p. 321]

La strategia discorsiva scelta da Orlando per affrontare il tema delle relazioni esistenti tra Stato e sindacati partiva quindi dalla posizione preliminare di un interrogativo – «Qual è il lato per cui il fenomeno sindacale tocca il diritto pubblico?» (*Ibidem*, p. 320) – utile all'autore sia per delimitare il campo dell'analisi, sia per ricondurre all'interno di consolidati schemi interpretativi quelle

manifestazioni del movimento sindacale la cui rilevanza giuridica non poteva essere negata.

Sulla base di questa premessa Orlando iniziava la sua analisi. Così, pur volendo riconoscere ai sindacati la natura di elemento organico della composizione dello Stato, non si andava incontro a un fenomeno inesplorato nell'ambito della scienza giuridica. In fondo le stesse subcollettività territoriali (e più in generale gli enti autarchici) erano istituzioni ampiamente descritte e tematizzate all'interno del diritto pubblico (*ibidem*, p. 321).

Certo – sottolineava Orlando – la vera questione sta in ciò: come positivamente può tradursi in atto l'idea di uno "Stato sindacale" in relazione a quelli che sono oggi i principii essenziali della scienza del Diritto pubblico, i quali, come abbiamo detto e ripetiamo, non mutano e non possono mutare neanche col radicale mutamento delle forme istituzionali?

[*Ibidem*, p. 323]

Su questo punto il richiamo a Panunzio era d'obbligo – anche se Orlando metteva subito in chiaro il suo dissenso con le teorie di questo autore. Ma l'obiettivo di Orlando era abbastanza evidente. Visto che Panunzio poneva a fondamento del suo discorso la teoria "ordinamentale" di Romano, appariva indispensabile smentire il fatto che lo stesso Romano avesse elaborato un teoria giuridica alternativa rispetto ai postulati della scienza giuspubblicistica «tradizionale» (*ibidem*, pp. 325-326).

Venuto meno questo riferimento, le considerazioni di Panunzio potevano essere relegate in un ambito di estraneità alla riflessione giuridica italiana più consolidata. Ed era proprio per questo che Orlando si sforzava di dimostrare come la dottrina che Romano aveva svolto ne *L'ordinamento giuri-*

*dico* fosse una teoria innovativa, ma non rivoluzionaria (*ibidem*, pp. 324 ss.). Né la nozione di istituzione, né la giuridicità degli ordinamenti extrastatali, a ben guardare, si ponevano in contrasto con i presupposti del diritto pubblico tradizionale. Un'unica questione, se risolta in senso positivo, avrebbe potuto essere considerata realmente rivoluzionaria:

questi ordinamenti giuridici embrionali possono considerarsi come capaci di sostenere e di avere una vita propria al di fuori di ogni nesso con l'ordinamento generale ed eventualmente contro la coercizione statale? Ed ancora: è compatibile il principio della sovranità dello Stato moderno con la possibilità che ordinamenti giuridici si formino nel seno di esso, con proprii poteri di comando e di coercizione in concorso con analoghi poteri dello Stato e con una propria indipendente ragion d'essere?

Ma, concludeva Orlando,

nulla autorizza a credere che la dottrina del Romano importi tale conseguenze.

[*Ibidem*, p. 326]

Sistemati i conti con Panunzio, Orlando passava all'analisi delle proposizioni di coloro che sostenevano l'idea dello Stato sindacale. La molteplicità delle posizioni teoriche che si presentavano all'osservatore non permetteva un'analisi di dettaglio delle singole teorie, e sembrava preferibile ad Orlando affrontare i vari punti di vista ordinandoli in forma schematica, in modo da poter esaurire almeno lo studio delle posizioni di maggior rilievo.

La prima ipotesi presentata era quella di coloro che auspicavano un completo trasferimento della sovranità nelle organizzazioni sindacali, fra le quali tutto il popolo doveva essere scomposto e ripartito. Anche in questo caso estremo però – sosteneva Orlando –

era indubitabile che il potere sovrano avrebbe mantenuto la sua sostanziale unitarietà non frammentandosi in centri differenziati. Certo, il corpo elettorale sarebbe stato costituito da una pluralità di enti piuttosto che dall'universalità dei cittadini considerata in sé e l'organo legislativo sarebbe stato, di conseguenza, formato da rappresentanti eletti in ogni struttura associativa; ma in fondo il diritto pubblico ben conosceva altre ipotesi di elezioni di secondo grado, di cui quella appena presentata non avrebbe costituito che una variante.

Una seconda ipotesi poteva essere considerata quella di coloro che auspicavano uno Stato con una propria sovranità «sorgente dall'unità di popolo nella rappresentanza integrale di unico interesse collettivo (Stato "nazionale"?)», all'interno del quale soggetti sindacalmente organizzati avrebbero dovuto partecipare, accanto ad esso e in presunta armonia con esso, al potere di comando e di legislazione. Pur potendo questa ipotesi scindersi in diverse situazioni, a secondo dell'efficacia più o meno estesa riconosciuta agli atti normativi provenienti dagli organismi sindacali, per Orlando i vari casi prefigurabili non si allontanavano da situazioni già previste e disciplinate dal diritto vigente.

Il tutto si risolveva, in fondo, nel bisogno di costituire organi capaci di contemperare, nel caso di conflitto, l'interesse generale dello Stato con l'interesse di cui ogni sindacato era portatore e nella necessità di verificare la liceità, rispetto all'ordinamento statale, degli atti posti in essere da ogni singola organizzazione sindacale. L'ammissione di atti palesemente contrari al diritto comune avrebbe certamente costituito un *vulnus* intollerabile per l'ordinamento giuridico. Ma se si fosse trattato di disposizioni che il diritto riteneva lecite o verso le quali si dimostrava

indifferente ci si poteva chiedere se «valeva la pena di dichiarare la bancarotta dello Stato sorto dalla rivoluzione del 1789 per arrivare a conseguenze ammesse dall'ordinamento "passatista"». Così era possibile pensare ad una riforma della contrattazione collettiva che avesse conferito alle deliberazioni sindacali efficacia anche rispetto ai non organizzati, o ad altri interventi nel mondo sindacale la cui descrizione appariva però ad Orlando più facilmente formulabile attraverso eleganti teorie che non traducibile nella pratica (*ibidem*, p. 330).

Esaurita questa prima parte del discorso, Orlando si apprestava ad affrontare un passaggio cruciale del proprio percorso argomentativo. Si trattava infatti di introdurre l'analisi della seconda delle due condizioni che il giurista palermitano riteneva indefettabili per permettere la traduzione di un qualsiasi ragionamento nel linguaggio del diritto. Se, infatti, poco prima Orlando aveva riaffermato l'indispensabilità del principio dell'unicità dell'autorità, ora non mancava di sottolineare come ogni discorso che si fosse voluto avventurare all'interno della scienza da lui praticata non poteva prescindere dalla riaffermazione del valore dell'uguaglianza giuridica di ciascun individuo.

In verità, noi pensiamo – scriveva Orlando – che, sino a quando la coscienza dei popoli rimarrà fedele al postulato della eguaglianza giuridica, malgrado le disuguaglianze di fatto che sono la realtà tragica della vita, e all'altro postulato che i limiti ai diritti della personalità umana non possono essere imposti che da un'unica forma di autorità, difficilmente l'organizzazione sindacale potrà avere attuazioni concrete e durature nel campo delle istituzioni di diritto pubblico e ciò perché non altrimenti quelle forme sono possibili, se non in quanto rappresentano possesso e godimento di privilegi.

[*Ibidem*, p. 330]

Alle inquietudini sociali ed intellettuali di cui la teoria – pur nelle sue differenti declinazioni – dello Stato sindacale costituiva una chiara epifania, Orlando rispondeva attraverso la ormai logorata dogmatica statualista ed individualista della tradizione liberale. Nessuna comunità intermedia (e quindi neanche il sindacato) poteva assurgere al livello di ordinamento giuridico, essendo a tali soggetti riservato un ruolo esclusivamente politico (Grossi 2000, p. 161).

4. *Giuseppe De Francesco: conciliare la rappresentanza degli interessi con la indefettibile sovranità dello Stato*

Il tema dello Stato sindacale, con buona pace di Orlando, continuò a suscitare un certo interesse anche dopo il suo scritto. Alla fine del 1924 Giuseppe De Francesco introduceva, ad esempio, il suo corso di Diritto costituzionale, tenuto all'Università di Pavia, con una nuova prolusione dedicata allo Stato sindacale. L'impostazione orlandiana era del tutto evidente anche se il discorso di De Francesco si concentrava sul tema specifico della rappresentanza degli interessi e della sua possibile traduzione sul piano istituzionale, senza affrontare il problema sindacale da altra angolazione.

La prolusione aveva però ormai alle spalle diversi lavori, come, ad esempio, quello di Francesco Ruffini (1920) dedicato in generale al tema della rappresentanza, o quello di sintesi di Ferruccio Pergolesi (1923), in cui, oltre ad un panorama dottrinale di respiro internazionale, veniva offerta al lettore una rassegna delle forme attraverso le quali il principio della rappresentanza degli interessi aveva trovato accoglienza nei vari paesi

europei. In particolare, l'autore si soffermava sull'impianto costituzionale della repubblica di Weimar e sull'esperienza fiumana (G.B. Furiozzi 2002; R. De Felice 1973), non trascurando di dedicare ampio spazio all'analisi degli organismi e degli istituti giuridici che anche in Italia sembravano aver dato consistenza a questo tipo di rappresentanza. Questa struttura espositiva verrà riproposta dopo poco, arricchita da una articolata descrizione del regime «sovietista» russo, da G. Ambrosini (1925).

L'intento dichiarato di De Francesco di prescindere da ogni considerazione di carattere politico, per concentrarsi esclusivamente sulle questioni giuridiche evocate dal tema della rappresentanza sindacale degli interessi, portava l'autore a chiarire subito le intenzioni del suo discorso. Il principio unitario della sovranità era l'elemento su cui lo Stato di diritto fondava la sua stessa esistenza. Questo principio, a differenza di altri (carattere generale e non frazionale della rappresentanza, assenza del vincolo di mandato), non poteva essere messo in discussione nella scelta di un sistema elettorale, a meno di non voler accedere ad una forma nuova, e imprevedibile nell'evoluzione, di Stato (De Francesco 1925, p. 274). Impostata in questo modo la prolusione, il prosieguo del discorso era un tentativo di presentare in chiave non "eversiva", sul piano del discorso giuridico, le varie forme di rappresentanza degli interessi che in dottrina e, alle volte nella pratica, avevano trovato accoglienza. La disamina di De Francesco (pp. 274 ss.) partiva dall'analisi di organismi tecnici, affiancati al Parlamento ed aventi funzioni consultive, o anche normative, ma delegate, su singole discipline – funzioni che, almeno in parte, aveva rivestito in Italia l'ormai soppresso Consiglio superiore del

lavoro (Mozzarelli 1988; Vecchio 1988) – per arrivare ad affrontare il tema «di una completa ed omogenea rappresentanza degli interessi». Quest'ultimo sistema elettorale rappresentava il limite oltre il quale era impossibile procedere. La designazione dei sindacati come organi della selezione della rappresentanza faceva ancora salvo (seppure su di un piano formale) il principio unitario della sovranità.

Di fronte allo Stato – sosteneva De Francesco – avremmo così delle collettività parziali, i sindacati, con esistenza non più soltanto di fatto ma puranche giuridica; se non che tali sindacati si presenterebbero soltanto come organi elettorali, i quali si limiterebbero a provvedere alla designazione dei rappresentanti al parlamento, mentre questo rimarrebbe l'unico depositario del potere sovrano di legislazione. Anziché dal popolo considerato come unità organica, l'organo legislativo, conservando il suo carattere fondamentale, deriverebbe la sua potestà da gruppi organizzati, nei quali il popolo sarebbe diviso; al posto del cittadino elettore, il sindacato investito della funzione elettorale.

[De Francesco 1925, p. 277]

Dopo aver provveduto a stigmatizzare l'atteggiamento di quei giuristi (tra i quali Panunzio) che avevano studiato il problema della rappresentanza degli interessi da un punto di vista prevalentemente filosofico e politico, dimostrando una «fervida *inconsapevolezza*» della gravità dei riflessi giuridici contenuta nella loro proposizioni (*ibidem*, p. 281), De Francesco si dedicava all'analisi dell'unica ipotesi di Stato sindacale assolutamente inconciliabile con la tradizione giuridica dello Stato di diritto: quella cioè che avesse contemplato l'istituzione di un organo legislativo centrale, rappresentante degli interessi generali, eletto da tutto il popolo, affiancato da una serie di parlamenti speciali, eletti dalle singole organizzazioni sinda-

cali, con competenza legislativa nei singoli rami dell'attività professionale che essi rappresentavano. Anche per De Francesco, come per Orlando, era indispensabile, per sottrarre ogni parvenza di legittimità giuridica a questa ipotesi, privare i suoi sostenitori della possibilità di utilizzare a loro sostegno la teoria pluriordinamentale di Santi Romano. E questa operazione era possibile solo dichiarando la loro totale incomprendimento de *L'ordinamento giuridico*.

Attribuire alle rappresentanze dei singoli gruppi sociali, nei quali la norma si elabora, la facoltà di dichiararla e sanzionarla – concludeva così De Francesco – non significa normalizzare ciò che di fatto si verifica, come semplicisticamente si osa ripetere, ma frazionare addirittura il potere sovrano di legislazione che, mentre oggi spetta allo Stato, verrebbe a spettare anche a diversi gruppi organizzati, ciascuno dei quali avrebbe un proprio potere di comando in concorso con quello dello Stato e magari in contrasto con esso.

[*Ibidem*, p. 285]

Niente di nuovo, viene da dire, nelle posizioni di Giuseppe De Francesco. Un percorso argomentativo, quello fatto proprio dall'autore, che si inseriva – anche nella scelta degli argomenti polemici – nella linea puntualizzata da Orlando. Una linea che, mentre il Fascismo stava per rivoluzionare l'assetto costituzionale dello Stato, veniva presentata come una sorta di trincea della giuspubblicistica italiana.

##### 5. *Giuseppe Capograssi: riconoscere la funzione sociale e costituzionale delle formazioni sociali*

Nei toni accesi, per timore o per passione, di questo dibattito tra giuristi sui rapporti tra Stato e sindacati sono pochi i contributi alla

discussione, come detto in precedenza, che non si lasciano prendere la mano, almeno un po', dagli umori del momento. Varrà la pena segnalare, in questo contesto, almeno uno scritto che appare in controtendenza e che sembra collocarsi in una posizione decentrata rispetto agli altri interventi esaminati. Un'impressione alimentata, peraltro, dal fatto che tale scritto non sembra rientrare in quel sistema di riferimenti incrociati, di citazioni e di rinvii che rende possibile la lettura degli altri contributi in una sorta di percorso circolare fatto di proposizioni e risposte. Il lavoro a cui ci si riferisce, di contenuto ben più ampio rispetto al tema sindacale, è un'opera che Giuseppe Capograssi dedicava alle forme de *La nuova democrazia diretta*. Al suo interno, com'è facile intuire dal titolo, trovano spazio anche ampie riflessioni sulle tendenze "sindacaliste" della società dell'epoca.

Pur rifiutando la riduzione "realista" di una sovranità statale scomposta negli organi del suo esercizio, Capograssi osservava la realtà che lo circondava e ne scopriva, al pari di Romano, l'irriducibile articolazione. La «grande questione dei sindacati», il problema del lavoro, il tema della rappresentanza politica erano fenomeni che segnalavano la vitalità e l'autonomia delle forze sociali. Questa rivalutazione che la società aveva fatto di se stessa come autocoscienza e autodirezione di fronte alla direzione e alla coscienza dello Stato doveva essere però apprezzata non come fatto estraneo al mondo del diritto, ma doveva essere considerata nella sua sostanziale giuridicità, capace persino di spostare gli stessi presupposti sui quali l'ordinamento costituzionale si era fondato (Capograssi 1959, p. 446).

Siamo ancora agli inizi di questo mutamento – scriveva Capograssi – e non ancora è stato compiuto completamente quel trapasso dal fatto al diritto,

che del resto non difficile a cogliere nel campo del diritto privato, è invece molto difficile a percepire nel campo del diritto pubblico e soprattutto [...] nel campo del diritto costituzionale.

[*Ibidem*, p. 449]

In questo quadro di trasformazioni le associazioni sindacali reclamavano un ruolo di assoluto primo piano. Il passaggio da una fase rivendicativa di categoria ad un'azione coordinata nelle finalità e negli obiettivi aveva conferito a tali organizzazioni un'indubbia capacità di intervento nella vita economica e politica di ogni paese sviluppato. In quanto rappresentanti di funzioni sociali divenute nella modernità di natura pubblica, i sindacati si erano trovati, in questo modo, ad interagire con lo Stato in un modo del tutto nuovo e non riconducibile alle tradizionali categorie giuridiche (*ibidem*, pp. 454-455).

Il sindacato era così diventato, per Capograssi, un soggetto la cui azione assumeva, in circostanze particolari, un indubbio connotato giuridico. Sul piano del diritto pubblico esso costituiva, ad esempio, uno degli attori indispensabili per il raggiungimento della pace sociale. Questa finalità, puntualizzava il giurista abruzzese, era ritenuta, in maniera unanime, uno degli scopi essenziali dello Stato. Ora, ciò che risultava evidente era il fatto che questo obiettivo, in alcuni settori della vita sociale, non era più raggiungibile, come nel quadro costituzionale proprio dello Stato liberale, attraverso una semplice azione imperativa di prevenzione e di repressione. Ad essa doveva piuttosto essere sostituita una procedura di tipo contrattuale all'interno della quale le cause della perturbazione sociale dovevano essere rimosse attraverso una valutazione consensuale degli interessi in conflitto. D'altra parte erano proprio le forme del conflitto ad

aver assunto, nella moderna società, una differente fisionomia (*ibidem*, p. 456). I conflitti sociali, scriveva Capograssi,

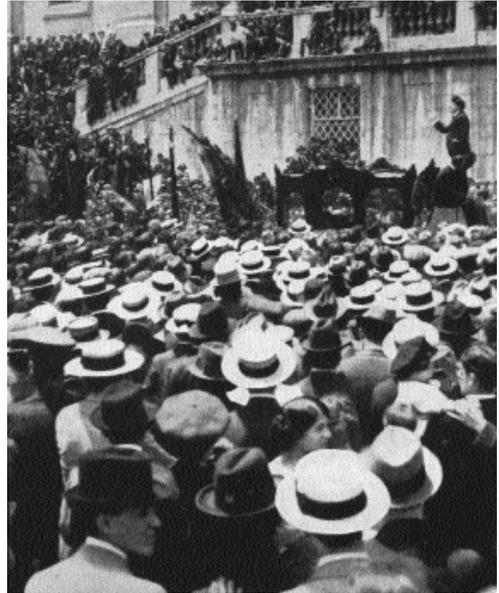
non sono più qualche cosa di episodico e di tumultuario, ma sono invece profondamente sistematizzati, in guisa che non è possibile risolvere il problema della eliminazione di essi cioè della tranquillità sociale coi vecchi metodi della funzione di sicurezza.

[*Ibidem*, p. 457]

Questo nuovo assetto della società imponeva, sul piano costituzionale, il riconoscimento di altri poteri, primi tra tutti i sindacati, ai quali doveva essere accordata una fisionomia giuridica, sino ad allora sconosciuta, per il raggiungimento delle funzioni alle quali essi erano chiamati a prendere parte (*Ibidem*, p. 457).

Su di un piano differente, ma non meno permeato dai caratteri della giuridicità, le associazioni sindacali erano chiamate a svolgere la loro azione nell'ambito delle relazioni industriali. Citando un passo del *Capitale* di Karl Marx, il quale aveva evidenziato la natura non più semplicemente repressiva, ma "disciplinare" del nuovo statuto del lavoro industriale, Capograssi non esitava a sostenere che le grandi rivendicazioni sindacali ormai non miravano ad altro che ad intervenire proprio sulla «questione costituzionale della fabbrica», e cioè sulle modalità stesse di produzione delle regole che dovevano presiedere alle forme di organizzazione del lavoro in una società industriale.

Anche in questo caso, però, l'azione svolta dalle organizzazioni dei lavoratori non si limitava a dare un differente contenuto a relazioni che avevano un sicuro connotato giuridico, ma che non fuoriuscivano dall'ambito dei rapporti tra soggetti privati. Il piano più avanzato verso il quale il sindaca-



Napoli. Labriola arringa la folla dinnanzi al carro funebre dell'operaio Cappelli ucciso negli scontri fra truppa e dimostranti nel corso della "settimana rossa" del giugno 1914.

to sarebbe riuscito a spostare la complessa articolazione del rapporto di lavoro doveva avere infatti un'appropriata traduzione legislativa. In questo modo veniva nuovamente affermata la «funzione altamente sociale» del sindacato il quale, dalla viva esperienza del lavoro in cui era immerso, si incaricava di selezionare ed ordinare quegli interessi «che formano la reale consistenza della società», per proporre poi una traduzione appropriata in termini di «legislazione sociale del lavoro» (*ibidem*, p. 458).

La dimensione significativa accordata da Capograssi alle formazioni sociali, ed in primo luogo ai sindacati, non poteva non avere riflessi anche sull'altro piano del discorso che usualmente veniva affrontato nel discutere di Stato sindacale, quello cioè delle forme della rappresentanza politica. In linea con

le trasformazioni che avevano coinvolto la titolarità e l'esercizio della sovranità (non più intesa in senso individualistico ed atomistico, come «nella concezione classica democratica», ma considerata come pertinenza di un articolato complesso sociale), anche i sistemi di rappresentanza avrebbero dovuto farsi carico di questa evoluzione accordando un spazio sino ad allora sconosciuto «agli organismi che costituiscono la realtà concreta della società» (*ibidem*, p. 468).

#### 6. Oltre il dibattito "aperto" sullo Stato sindacale

In chiusura del lavoro, va segnalato anche un breve articolo di Widar Cesarini Sforza dedicato al tema sindacale ed apparso nel 1919. In questo scritto l'autore, con un approccio del tutto differente da quello di Ranalletti, dichiarava di non vedere nel «movimento corporativistico dei funzionari dello Stato (...) un'autodemolizione dei "poteri pubblici"».

Tale fenomeno era piuttosto una sorta di epifenomeno dell'esasperazione del conflitto tra lo Stato inteso come società civile e lo Stato inteso come Stato dei funzionari. In fondo, le tendenze sindacaliste presenti nella pubblica amministrazione, con la loro pretesa di controllarne il funzionamento, potevano essere considerate un tentativo di far prevalere il secondo sul primo. Ma era proprio dal consumarsi, fino in fondo, di queste rivendicazioni che si sarebbe arrivati ad un esito positivo dello scontro in atto. Allorché la funzione pubblica, scriveva Cesarini Sforza, si sarà

tanto staccata dall'organizzazione sociale da poter diventare oggetto di un contratto fra i membri della società e i funzionari, essa perderà il carattere

dispotico, esteriore, obiettivo, e verrà completamente assorbita nel concetto di funzione sociale, come uno dei termini necessari di questa,

dando vita, in questo modo, ad un rapporto sinallagmatico di diritti e di doveri capace di riequilibrare la tendenza antidemocratica in atto, volta ad accentrare tutti i diritti su uno dei due termini del rapporto, l'amministrazione pubblica, e tutti i doveri sull'altro, i cittadini (Cesarini Sforza 1967, pp. 389-395; Costa 1977).

Le riflessioni sviluppate dalla giuspubblicistica italiana sul tema dello Stato sindacale si muovevano in un lasso di tempo che anticipava di poco l'avvento del Fascismo o si inserivano all'interno del "triennio costituzionale" della dittatura. Negli anni immediatamente seguenti, attraverso la promulgazione di una fitta serie di provvedimenti normativi, lo Stato italiano cambiava definitivamente fisionomia.

Dopo il patto di palazzo Vidoni del 2 ottobre del 1925, con il quale la Confindustria e la Confederazione delle corporazioni fasciste si riconoscevano reciprocamente la rappresentanza esclusiva delle categorie, impegnandosi a regolare direttamente tra loro i rapporti contrattuali, la Camera approvava, il 3 aprile del 1926 (su proposta di Alfredo Rocco), una legge che regolava definitivamente l'articolazione delle strutture sindacali. Essa prevedeva il riconoscimento giuridico obbligatorio di un solo sindacato per categoria, il divieto di sciopero e di serrata, il riconoscimento *erga omnes* (e non quindi per i soli iscritti al sindacato di categoria) della validità dei contratti collettivi, la costituzione di una specifica magistratura del lavoro, ossia di un'istituzione arbitrale inserita nell'ordinamento giudiziario ordinario e deputata alla risoluzione delle controversie di lavoro. La

prevista realizzazione del sistema corporativo dovrà invece attendere ancora otto anni per essere portata a termine.

Non è negli intenti di questo scritto quello di addentrarsi nell'analisi delle strutture sindacal-corporative del regime fascista. E non a caso già nell'intitolazione si è posto come margine di estensione temporale del lavoro proprio l'inizio della fascistizzazione dello Stato; momento a partire dal quale anche la scienza giuridica italiana (pure se con diverse eccezioni) non si muoverà più nell'ambito di un orizzonte aperto di scelte teoriche, ma si applicherà nella descrizione e nel commento di un sistema dato. D'altra parte, scrive Pietro Costa,

se fino al 1925 molti continuano a guardare al Fascismo come a un movimento di prevalente "restaurazione" della forza statuale, dal 1925 in poi nessuno può ignorare l'esistenza di un regime che (fatte salve le inevitabili continuità con il passato) cominci ad assumere una propria ed originale fisionomia.

[Costa 2001, p. 227]

Un regime, come si è avuto modo di accennare, che pretendeva di affrontare la modernità ed i conflitti di cui questa era portatrice con una grande operazione di compressione delle dinamiche sociali, conculcando all'interno di uno Stato "pacificatore" i soggetti stessi del conflitto e gli strumenti per il suo superamento. Quella inquietante, ma in un certo senso fertile ambiguità che aveva portato ad apprezzare il sindacato come un soggetto capace di giocare in pieno il suo ruolo sia nell'ambito dei rapporti tra privati sia nel contesto dell'organizzazione e dell'esercizio di funzioni pubbliche veniva risolta isterilendone l'azione all'interno degli apparati di uno Stato non disponibile ad accodare alle sue strutture nessuna forma signifi-

cativa di autonomia e qualsiasi capacità di innovazione.

## Bibliografia

- G. Ambrosini (1925), *Sindacati, consigli tecnici e parlamento politico*, Roma, ARE;
- G. Capograssi (1959), *La nuova democrazia diretta* (1922), in *Opere*, I, Milano, Giuffrè, pp. 403-473;
- S. Cassese (1974), *Ipotesi sulla formazione de "L'ordinamento giuridico"* di Santi Romano (1968), in *La formazione dello Stato Amministrativo*, Milano, Giuffrè, pp. 21-61;
- G. Cavallari (1986), *Pluralismo e gerarchia nel pensiero filosofico-politico di Sergio Panunzio (1907-1912)*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia tra Otto e Novecento*, a cura di A. Mazzacane, pp. 413-428;
- W. Cesarini Sforza (1967), *Sindacalismo e crisi dello Stato*, in *Vecchie e nuove pagine di filosofia, storia e diritto*, II, *Ricerche storiche e questioni giuridiche*, Milano, Giuffrè, pp. 389-395. L'articolo era apparso con il titolo *Lo Stato dei funzionari* nella «Rivista di Milano», 25, 1919;
- P. Costa (1977), *Widar Cesarini Sforza: 'illusioni' e 'certezze' della giurisprudenza*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 5/6, II, pp. 1035-1095;
- P. Costa (1986), *Lo Stato immaginario. Metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè;
- P. Costa (1999), *Lo "Stato totalitario": un campo semantico nella giuspubblicistica del fascismo*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 28, I, pp. 59-174;
- P. Costa (2001), *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, 4, *L'età dei totalitarismi e della democrazia*, Roma-Bari, Laterza;
- S. De Angelis (1980), *Sergio Panunzio: rivoluzione e/o Stato dei sindacati*, in «Storia contemporanea», 11, pp. 969-987;
- R. De Felice (a cura di) (1973), *La Carta del Carnaro nei testi di Alceste De Ambris e di Gabriele D'Annunzio*, Bologna, il Mulino;
- G.M. De Francesco (1925), *Rappresentanza politica e rappresentanza sindacale nella scienza del diritto pubblico*, in «Rivista di diritto pubblico», 27, I, pp. 267-288;
- M. Fioravanti (1990), *Costituzione, amministrazione e trasformazione dello Stato*, in *Storia e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, a cura di A. Schiavone, Roma-Bari, Laterza, pp. 3-87;
- M. Fuchs (1979), *La "genossenschaftslehre" di Otto von Guericke, come fonte primaria della teoria giuridica del diritto di santi Romano*, in «Materiali per una storia della cultura giuridica», 9, pp. 65-80;

- G.B. Furiozzi (2002), *Alceste De Ambris e il sindacalismo rivoluzionario*, Milano, Franco Angeli;
- O. Gierke (1868), *Das deutsche Genossenschaftsrechts*, vol. I, Berlin, Weidmann;
- P. Grossi (2000), *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, Milano, Giuffrè;
- L. Mangoni (1986), *La crisi dello Stato liberale e i giuristi italiani*, in *La crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, a cura di A. Mazzacane, Napoli, Liguori, pp. 29-56;
- B.G. Mattarella (2003), *Sindacati e pubblici poteri*, Milano, Giuffrè;
- C. Mozzarelli (1988), *Rappresentanza politica e pubblica amministrazione. I consigli superiori alla fine dello Stato liberale e oltre*, in *Il Consiglio superiore del lavoro (1903-1923)*, a cura di G. Vecchio, Milano, Angeli, pp. 428-459;
- S. Nistri De Angelis (1990), *Sergio Panunzio. Quarant'anni di sindacalismo*, Firenze, Centro editoriale toscano;
- V.E. Orlando (1940), *Lo Stato sindacale nella letteratura giuridica contemporanea*, in *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Milano, Giuffrè, pp. 319-333. Lo scritto era apparso con il titolo *Lo "Stato sindacale" e le condizioni attuali della scienza del diritto pubblico* nella «Rivista di diritto pubblico», 15, I, 1924, pp. 4-18;
- S. Panunzio (1987), *Stato e sindacati*, in *Il fondamento giuridico del fascismo*, a cura di F. Perfetti, Roma, Bonacci, pp. 139-159. Lo scritto era apparso nella «Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto», 3, 1923;
- F. Perfetti (1987), *Un teorico dello Stato sindacale corporativo*, introduzione a S. Panunzio, *Il fondamento giuridico del fascismo*, Roma, Bonacci Editore, pp. 7-136;
- F. Pergolesi (1923), *Appunti su la rappresentanza corporativa nelle assemblee politiche*, Roma, Athenaeum;
- E. Pisier-Kouchner (1972), *Le service public dans la théorie de l'État de Léon Duguit*, Paris, Pichon et Durand Auzias;
- E. Pisier-Kouchner (1983), *Le service public dans la théorie de l'État dans l'oeuvre de Léon Duguit*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 21/22, pp. 67-84;
- F. Ruffini (1920), *Guerra e riforme costituzionali (Suffragio universale. Principio maggioritario. Elezione proporzionale. Rappresentanza organica)*, Torino, Paravia;
- G. Vecchio (a cura di) (1988), *Il Consiglio superiore del lavoro (1903-1923)*, Milano, Angeli.

<sup>1</sup> Le tappe della progressiva centralità dello Stato nella riflessione di Panunzio sono state messe in evidenza da Giovanna Cavallari, per la quale già a partire dal 1912 è possibile notare nell'autore un relativo distacco dalle tesi antistataliste del sindacalismo rivoluzionario

(Cavallari 1986, pp. 416 e 426). È dopo la prima guerra mondiale però che si rende più visibile il senso della svolta. D'altra parte, lo stesso Panunzio aveva appoggiato nel 1918 l'Unione Italiana del Lavoro, promossa da Edmondo Rossoni e Alceste De Ambris, che

propugnava principi produttivistici e di collaborazione organica tra lavoratori e capitale, accentuando, in polemica con le correnti socialiste, il primato degli interessi nazionali.

# Radicalismo filosofico. Per una rilettura dell'opera di Elie Halévy\*

MARIO TESINI

L'opera storiografica di Elie Halévy ha conosciuto un destino abbastanza singolare. Era stata forse intrapresa con l'intento di familiarizzare alla storia intellettuale e delle istituzioni d'Inghilterra i connazionali francesi. Ben al di là di questo risultato, ha finito per contribuire – in modo incisivo e persistente – a rivelare un momento importante della realtà storica e politica britannica allo stesso mondo anglosassone.

Esito piuttosto paradossale: mentre infatti i libri di Halévy – le monumentali *La formazione del radicalismo filosofico* e *Storia del popolo inglese*, in sei volumi – continuavano ad essere regolarmente editi, anche in edizione economica, al di là della Manica e adottati nei corsi di varie facoltà statunitensi e britanniche, gli studiosi francesi intenzionati a leggere, senza recarsi in una biblioteca, un autore le cui opere Raymond Aron non esitava a collocare a fianco dello *Spirito delle leggi* e della *Democrazia in America* (Aron 1973 e 1989, p. 26), dovevano ricorrere a qualche edizione in lingua inglese. Anche nella produzione saggistica italiana capita del

resto di vedere che i riferimenti bibliografici rimandino alla titolazione inglese, piuttosto che all'originale francese.

Oggi le cose sono parzialmente cambiate. Il ritorno di interesse nei confronti di Elie Halévy è stato indubbiamente favorito dal fatto che la raccolta postuma di saggi dal titolo *L'era delle tirannie. Studi sul socialismo e la guerra* (1938) a partire dal libro di François Furet, *Il passato di un'illusione*, è divenuta luogo privilegiato nel dibattito, non ancora esaurito ma assai vivo attorno alla metà del trascorso decennio, sulla sostanza – soprattutto sul tema specifico della *comparabilità* – dei totalitarismi in età contemporanea.

Di tale circostanza ha beneficiato anche l'Halévy storico delle idee e studioso delle istituzioni britanniche: in quello stesso anno 1995, nella collana "Philosophie morale" delle Presses Universitaires de France, sono stati ripubblicati – in un'edizione critica-

\* Il testo riprende in forma ampliata la comunicazione presentata al Convegno «Dottrine e Istituzioni, Filosofia e Politica» svoltosi, in memoria di Vittorio Frosini, a Catania e Acireale il 19, 20, 21 febbraio 2004.

mente assai curata, riscontrata sulle note anche in base alle nuove edizioni delle opere classiche utilizzate da Halévy, corredata infine da una serie di puntuali saggi interpretativi, da informazioni bio-bibliografiche, da estratti di corrispondenza – i tre volumi de *La formazione del radicalismo filosofico*, non più ristampati – in Francia – dalla prima e unica edizione all’inizio del secolo (1901 per i due primi volumi; 1904 per il terzo: ad oltre novant’anni quindi dall’apparizione dell’opera completa). La quale opera, come si è detto, era tuttavia “sopravvis-suta”, ed anzi aveva goduto, se così si può dire, di ottima salute in Inghilterra e in America (cfr. Dupuy 1995, pp. 331 ss.): destino piuttosto eccezionale, del quale si fatica a trovare l’analogia nel contesto editoriale – non soltanto filosofico e politico – dell’intero ventesimo secolo.

Le cose buone hanno qualche volta la fortunata circostanza di non presentarsi da sole: contestualmente, infatti, appariva un cospicuo volume di *Correspondance*, introdotto da un ampio saggio di quello stesso Furet che della Halévy-Renaissance è stato l’influente promotore. Le lettere, che coprono l’arco di quasi mezzo secolo (fino alla morte, nel 1937) rivelano l’altro lato dell’erudito e sovente compassato studioso: senza nulla perdere di una serietà di carattere che era nota ai contemporanei e che costituiva il tratto di una certa borghesia liberale, di ascendenza ebraica e protestante, rigorosamente laica e in qualche misura definibile di *gauche*, Elie Halévy mostra il talento – perduto oggi per sempre per evidenti ragioni tecnologiche – del grande conversatore epistolare.

La sua corrispondenza rappresenta una importante testimonianza letteraria di quella prima metà del secolo che attraverso due guerre – Halévy, come poi De Gaulle, nel

corso del secondo conflitto mondiale accennerà ad una guerra intraeuropea dei trent’anni (Quagliariello 1998, pp. 34 ss.) – avrebbe condotto, come oggi sappiamo con fin troppa chiarezza ed evidenza, alla *finis Europae*.

In questa sede ci si limiterà ad alcune annotazioni relative all’opera che avrebbe rivelato la notevole personalità intellettuale di Halévy e costituito le basi teoriche della successiva vasta ricostruzione della vita pubblica inglese: appunto *La formazione del radicalismo filosofico*. Quasi un decennio intercorre tra la fase iniziale del lavoro, documentata dalle lettere, e il completamento dell’opera.

Studio la biografia di Bentham – scriveva a Celestin Bouglé il 26 giugno 1896 – in cui mostrerò il tipo del filosofo *semplificista* [*simpliste*], che è anche il tipo del filosofo *riformatore* e del pensatore *non universitario*. Una volta Bentham seppellito, passo alle sue opere e vi intravedo abissi di progetti legislativi, piani finanziari, e castelli in aria [*chateaux en Espagne*]. In seguito, che ne verrà fuori per il dopo? Una teoria della società? O una della democrazia moderna? O una storia d’Inghilterra? Sarà l’avvenire a rivelare me stesso a me stesso, e a dirmi in quale di questi tre cerchi concentrici mi andrò a chiudere.  
[*Correspondance*, p. 180]

Ecco, appunto: quale libro avrebbe scritto Halévy? Oltre un anno dopo, le idee sembrano essersi precisate:

Mi sprofondo, in modo così esclusivo che possibile, nella meditazione della *Ricchezza delle Nazioni*; inizio a scoprire alcune cose, e a comprendere il processo di astrazione utilizzato.  
[Lettera a C. Bouglé del 14 ottobre 1897, *ibidem*, p. 201]

Allo studio rigoroso delle fonti era in Halévy consapevolmente connessa quella che potremmo definire la questione dell’in-

terprete – storicamente situato e intellettualmente motivato, scienziato ma, al tempo stesso, anche *lato sensu* politico:

Il problema che mi pongo è d'altronde, credo di avvertelo già detto, un problema di filosofia della storia: *Qual è l'importanza storica di una dottrina?* La dottrina allo studio della quale mi applico è quella che Stuart Mill ha assimilato e volgarizzato: gli inventori ne sono Hartley, Adam Smith, Bentham, Malthus e Ricardo (senza contare Hume e James Mill).

[*Ibidem*, p. 202]

Tutto il grande libro di oltre mille pagine – opera peraltro straordinariamente compatta e tenuta assieme da una linea interpretativa costantemente presente all'autore – ruota attorno a questo interrogativo di fondo: quale sia l'importanza *storica* di una dottrina, nelle sue conseguenze anche indirette, nei suoi riflessi istituzionali e sociali.

Il primo dei tre volumi ha come titolo *La giovinezza di Bentham* (ad essere al centro della maggior parte di quelle pagine è l'antesignano, il concreto individuo storico che funge da catalizzatore di idee preesistenti, le rielabora e diviene aggregatore consapevole – caposcuola, quindi – di iniziative, di esperienze, di uomini). Il terzo volume, intitolato *Il radicalismo filosofico*, avrà come protagonista un movimento collettivo: quello che oggi potremmo definire un gruppo di influenza, nei cui programmi era nulla meno che, sulla base di una consapevolezza filosofica del tutto inedita, la conquista del potere – attraverso il metodo di una crescente influenza pubblicistica e poi, soprattutto, parlamentare – ai fini di una (radicale) trasformazione della società. In mezzo vi sarà il volume dedicato alle conseguenze della Rivoluzione francese sul pensiero d'Oltremania, *L'evoluzione della dottrina utilitaria dal 1789 al 1815*,

che con il sottotitolo *La rivoluzione e la dottrina dell'utilità* era stato presentato come tesi di dottorato, discussa il primo marzo del 1901: premessa di una grande carriera accademica che Halévy – affezionato al tavolo da lavoro e all'insegnamento presso l'*École libre de Sciences Politiques* fondata, a scopi di ricostruzione nazionale dopo la catastrofe del 1870, da Taine e da Boutmy (cfr. Leterre-Robert 2001) – non si sarebbe mai mostrato interessato a perseguire.

Era l'ambizione di realizzare l'opera progettata – una grande storia del pensiero e delle istituzioni inglesi – ad assorbire tutte, o quasi, le sue energie intellettuali e morali.

Etre professeur à la Sorbonne, c'est très beau, peut-être. – scriveva al padre, da Roma, il 22 gennaio 1907 – Mais achever la tâche qu'on s'est proposé d'achever c'est beaucoup plus beau. Et se laisser prendre, malgré soi, dans l'engrenage social, c'est le crime des crimes.

[*Correspondance*, p. 385]

Come alcuni decenni dopo proprio a colui che si sarebbe dichiarato erede e continuatore della sua opera, Raymond Aron, anche a Halévy sarebbe parso venir meno alla vocazione degli studi filosofici, implicita in un *ancien élève* dell'*École Normale Supérieure*, che aveva esordito con un libro su Platone e presentato alla *soutenance* una tesi complementare (in latino) sul tema dell'associazione delle idee.

Halévy è uno storico di formazione filosofica: se in seguito tenderà relativamente a distaccarsi da quelle matrici e a privilegiare nella *Storia del popolo inglese* la narrazione fattuale, nella trilogia dedicata al radicalismo filosofico, l'equilibrio appare coerentemente perseguito. Egli stesso, fin dalla pagina iniziale, tende a mettere programmaticamente in rilievo l'obiettivo di fondo:

Noi studiamo [...] le origini, storiche e logiche, del radicalismo filosofico, un poco come noi potremmo studiare la formazione dei principi del 1789; di conseguenza il nostro studio costituisce, al tempo stesso che un capitolo di storia della filosofia, un capitolo di filosofia della storia.

[*La formation du radicalisme philosophique*, d'ora in poi indicata come FRPh, I, p.7]

«Historien-philosophe» lo avrebbe del resto definito ancora Raymond Aron, commemorandone, a un anno di distanza, la scomparsa: «storico che ritrovava la filosofia a misura in cui egli approfondiva la comprensione scrupolosa del passato» (Aron 1993, p. 309).

Questo, in realtà, sembra essere il grande merito di Halévy (e la ragione forse del suo prolungato successo tra il pubblico inglese, come narratore-interprete della *loro* storia): la capacità di offrire una autentica *comprensione* del significato storico di un'epoca, all'interno di essa di singole individualità, e infine di una azione collettiva. In una prospettiva che vedeva i tre elementi interconnessi e a cui corrispondevano, nel quadro generale dell'opera, il secondo volume (le conseguenze complesse della Rivoluzione), il primo (Bentham nella fase iniziale di elaborazione del suo pensiero) e, infine, il terzo (il movimento radicale): nell'insieme un affresco raffigurante – attraverso la categoria di radicalismo filosofico – una nazione, un'età storica, una generazione di pensatori e di uomini pubblici.

Queste, dunque, le intenzioni dell'autore. Qual è, invece, il risultato per il lettore? Rispetto a una tematica come quella dell'utilitarismo, che assai meno che nell'area anglo-sassone ha ricevuto attenzione nella cultura politica europea continentale – e in modo particolare in Italia – è ben possibile, al termine della lettura, *si parva licet*, condi-

videre il giudizio formulato da Henri Bergson – e che non si trattasse di complimenti rituali lo avrebbe dimostrato l'offerta che anni dopo il filosofo avrebbe rivolto a Halévy di assumere la supplenza del suo corso al *Collège de France*:

Ignoravo pressappoco tutto della questione che voi trattate, mi sembra di conoscerla bene dopo avervi letto.

[Lettera del 16 giugno 1901, in appendice a FRPh, III, p. 434]

L'opera di Halévy è certamente ricca di informazione – opera erudita, condotta direttamente sulle fonti, sui documenti manoscritti e perciò ancora preziosa agli specialisti – ma è soprattutto opera di interpretazione. Sullo sfondo c'è la grande questione della cultura filosofico-politica europea, vista prevalentemente sull'asse del rapporto Francia-Inghilterra (minore interesse veniva invece mostrato nei confronti della cultura tedesca, cui avrebbe dovuto prioritariamente indirizzarlo la formazione filosofica ricevuta alla Normale).

Un rapporto complesso quello tra la cultura francese – così come poteva non solo averla recepita ma anche avvertirla un tipico esponente dell'intellettualità borghese negli anni dell'apogeo della Terza Repubblica, quelli correntemente definiti come *Belle époque* – e la cultura politica della nazione antifilosofica per eccellenza: refrattaria essa stessa, del resto, a lungo – ma non per sempre – a prestare ascolto, men che meno ad accogliere l'istanza filosofica dei radicali. Lo stesso Bentham avrebbe del resto, come è noto, scritto e pubblicato le prime sue opere in lingua francese, così come francesi (e italiane) erano le influenze illuministiche ricevute: da Helvétius a Beccaria.

La stessa economia politica – alla cui

genesi ed evoluzione Halévy dedica nel corso dei tre volumi centinaia di pagine – appare per una lunga fase, tra Adam Smith e Ricardo, scienza più francese che inglese (FRPh, III, p. 153). Al di là di qualche possibile forzatura – o sopravvalutazione legata ai tempi, come nel caso del rapporto tra l'opera di Adam Smith e quella, da Halévy giudicata di importanza teorica superiore, di Jean-Baptiste Say –, l'orizzonte comparatista entro cui, in termini più o meno espliciti, si muove lo studioso francese dell'Inghilterra, conserva, anche per il lettore di oggi, elementi di indubbia suggestione.

Nel raffronto, ad esempio, del linguaggio filosofico-politico: il presupposto realista, o addirittura cinico, del sistema "egoistico" che Smith aveva recepito da Mandeville e trasmesso a Bentham, attraverso «un semplice processo di trasposizione» poteva rivestire di apparenze scientifiche i paradossi fondativi di quella dottrina:

Non vediamo noi forse questa trasposizione operarsi già, nel linguaggio corrente della politica? Un inglese non parla forse di un *interesse* laddove dei francesi preferirebbero parlare di una *classe*, o di un *diritto*? Non dice l'interesse agrario [*landed interest*] o interesse finanziario [*moneyed interest*], per designare la classe dei proprietari o "des hommes d'argent"? Un "intérêt établi" [*vested interest*], per designare un diritto acquisito? [FRPh, I, p. 159]

A questo riguardo, decisivo era da considerarsi il ruolo di Bentham. Altri tra i suoi seguaci, a partire dal più noto di tutti, James Mill, avrebbero potuto mostrare un'indiscutibile «superiorità filosofica» rispetto al riconosciuto maestro (FRPh, III, p. 180), ma «il lavoro di Bentham» costituiva necessaria premessa di ogni successiva azione, poiché esso era consistito essenzialmente «in un lavoro di critica del linguaggio corrente»

(FRPh, I, p. 141), a partire proprio dalla sostituzione – pur all'interno di un medesimo orizzonte individualistico e fondamentalmente egoistico – del concetto di utilità al concetto di simpatia (al centro, come è noto, della filosofia morale anglo-scozzese e, in modo particolare, di Hume e di Smith).

Non è possibile qui soffermarsi sull'ampia e ricorrente analisi che Halévy sviluppa in relazione alla saldatura della nozione di utilità con il principio – di derivazione continentale – della "maggiore felicità del maggior numero": il cuore, come è noto, della filosofia benthamiana. Ciò che all'anglofilo Halévy preme mettere in rilievo, in contrapposizione a Bentham, inglese di nascita ma in realtà dichiarato nemico delle tradizioni istituzionali e politiche britanniche, sono le conseguenze politiche di tale presupposto teorico. Bentham era, osservava Halévy, passato «dal torysmo al radicalismo senza arrestarsi al whiggismo» (FRPh, I, p. 271); dunque egli non era «mai stato un liberale; costantemente impaziente di riforme filantropiche passa soltanto da un autoritarismo monarchico a un autoritarismo democratico, senza fermarsi a quella posizione intermedia che è quella del liberalismo anglosassone» (FRPh, III, p. 80; *contra* tale interpretazione, cfr. Rosen 1993)<sup>1</sup>.

Non pare che Halévy ne abbia avvertenza esplicita, ma vi sono analogie piuttosto visibili rispetto alla parabola che nella Francia del XIX secolo avrebbe compiuto – dal cattolicesimo legittimista d'Antico regime ad una forma di radicalismo democratico, per quanto diversa rispetto al modello inglese: contigua al socialismo e in nulla liberista – una personalità assai distante da Bentham come quella di Lamennais.

Si tratta di un'analogia suggestiva ma in gran parte apparente. Vi è in Bentham, al di

lità della diversità di opzioni politiche, una coerenza interna che avrebbe fatto invece difetto a Lamennais. L'opera intellettuale del caposcuola degli utilitari attraversa, e largamente ispira, una trasformazione epocale che alla metà del secolo – *Reform Act* (1832); *New Poor Law* (1834); soppressione delle *Corn Laws* (1846) – avrebbe conosciuto decisivi momenti di scansione.

La periodizzazione adottata da Halévy riflette questa coincidenza ed esprime il disegno complessivo dell'opera. L'orizzonte cronologico della sua ricerca è infatti scandito in relazione alla biografia di Bentham, fra il 1776 che vede l'apparizione della sua prima opera a stampa, il *Frammento sul governo*, e il 1832 che ne registra la morte, patriarca ormai riconosciuto di una scuola in via di affermazione. Ma si tratta di un orizzonte esemplare anche in rapporto a più generali vicende storiche, racchiuso fra l'indipendenza americana (e l'apparizione della *Ricchezza delle nazioni*) e la legge di riforma del suffragio (appunto del 1832) destinata a mutare il volto della politica britannica.

È nel corso di questa lunga fase che si verifica il processo – di cui l'opera di Halévy costituisce in sede storica la testimonianza difficilmente eguagliabile – di una dottrina, l'utilitarismo, che sotto il nome di radicalismo diviene, anche sotto la spinta dei problemi pratici e intellettuali posti dalla Rivoluzione francese, movimento di influenza e di azione politica.

I temi della dottrina utilitaria si connettono allora con quelli del significato dei termini di eguaglianza e di democrazia, con i problemi di organizzazione del potere, con la tematica costituzionale, insomma.

Qui, secondo Halévy, è destinata ad emergere la contraddizione di fondo di tutto il sistema. Ed è appunto nel darne conto

che si precisa il tema interpretativo cruciale, riconducibile proprio all'esplicitazione e all'analisi di tale interna tensione: da un lato, l'affermazione ottimistica, già presente in Adam Smith, dell'«identità naturale degli interessi» o – se si vuole, e in forma più cruda – della spontanea armonia degli egoismi. Dall'altro, il principio tutto benthamiano, il cui motivo ispiratore risale invece ad Hobbes – ove utilitarismo, empirismo e pessimismo tendono come è noto a congiungersi – della necessariamente autoritativa e, a fronte di inopinate resistenze, persino autoritaria "identificazione artificiale degli interessi".

Si tratta di categorie interpretative destinate a segnare in profondità l'immagine dell'utilitarismo tra gli stessi compatrioti di Bentham e che «fanno oggi parte del senso comune» (Dupuy 1995, p. 332). Esse sono anche «quello che resta dopo che si è letto Halévy e ci si è scordati di tutto, o addirittura quando non lo si è neppure letto» (*ibidem*, p. 345).

La scienza economica e la filosofia giuridica rispondono dunque a due presupposti diversi. Se fine ultimo della società è in entrambi i casi l'identità utilitaria degli interessi, essa si realizza in forma spontanea nella sfera economica; richiede, viceversa, di essere creata in modo artificiale attraverso l'intervento coattivo dello Stato, nella sfera giuridica. Il meccanismo dell'*identificazione* è chiamato ad agire laddove l'identità degli interessi non può realizzarsi in modo naturale – proprio per quelle inclinazioni egoistiche che agiscono invece positivamente nelle attività fondate sullo scambio dei beni e dei servizi, e sono dunque rivolte alla massimizzazione dell'utile – e si rende pertanto necessario contrapporre alle tendenze aggressive e ingiustamente acquisitive degli

individui, il timore della pena connessa all'infrazione dell'ordine giuridico positivo: insomma la *minimizzazione* del disutile.

«Poiché l'identità non è naturale, lo Stato deve intervenire»: si tratta – osserva Halévy (FRPh, I, p. 149) – di un sillogismo falso in economia ma vero in materia giuridica.

Alcune icastiche formule riassumono – e semplificano – i termini del problema: «La morale degli utilitari è la loro psicologia economica messa all'imperativo» (FRPh, III, p. 206). E ancora: «La scienza dell'intimidazione, ecco la legislazione» (FRPh, III, p. 217).

Non c'è bisogno di insistere sulla centralità della nozione di pena in tutto il sistema utilitario. Essa si configura come sanzione delle obbligazioni che l'utilità generale impone e come assicurazione sui rischi connessi ai futuri comportamenti antisociali. In nessuna misura, invece, corrisponde ad una istanza di retribuzione etica. E tanto meno può porsi come adeguamento a una nozione di trascendente, o anche solo razionale giustizia.

Tutta l'ipotesi costituzionale del razionalismo democratico discende da tali premesse.

Lo Stato, quale lo concepisce Bentham, è una macchina così ben costruita che ogni individuo, preso individualmente non può un istante sottrarsi al controllo di tutti gli individui presi collettivamente.

[FRPh, III, p. 150]

L'idea liberale – da Montesquieu a Burke – che la complessità degli ordinamenti e degli istituti pubblici ereditata dalla storia favorisca e tuteli la libertà dei singoli, è da Bentham respinta con irrisione e con sdegno. Da sempre ostile alla corporazione dei

giuristi (giudici e avvocati insieme, visti come complici, cointeressati al mantenimento di una procedura inestricabile e incoerente), Bentham vedeva nella complicazione «la culla della frode». Sotto la sua penna i riferimenti a Montesquieu assumono i toni dell'invettiva:

Lo schermo dietro il quale si dissimula la corruzione, lo schermo che è fatto del panegirico degli indugi e delle formalità giudiziarie, l'ho visto utilizzare da più di cinquant'anni. Il nome della manifattura vi è visibile. Manifattura: Spirito delle Leggi; nome della ditta: Montesquieu e company; mai si è fabbricato articolo più pratico e più alla moda.

[FRPh, III, p. 85]

Non è difficile intuire, in relazione a tale controversia, su quale sponda si collocasse Halévy. Già le pagine de *La formation*, pur informate ad un proposito scientifico di esposizione che assai di rado declina il giudizio dell'autore alla prima persona, appaiono sufficienti a fugare ogni dubbio. Ma un frammento epistolare di molti anni successivo mostra quanto per Halévy la questione fosse essenziale: le «costituzioni complicate» tra le quali le leggi costituzionali del 1875 che avevano dato vita alla Terza Repubblica, erano «le uniche veramente favorevoli al liberalismo» (lettera a Xavier Léon del 16 dicembre 1916, in *Correspondance*, 1996, pp. 524 ss.). Giudizio che rimanda a una tesi di fondo che abbiamo già riscontrato: «utilitarismo non è sinonimo di liberalismo: nella dottrina dell'utilità la libertà non è un bene in sé» (FRPh, III, p. 98). E proprio perché «la libertà non è, secondo Bentham, uno scopo dell'attività umana» e la dottrina da lui fondata «non è, alla sua origine e nella sua essenza, una filosofia della libertà» (FRPh, I, p. 106), Halévy non vede cesura, ma piuttosto continuità nell'e-

sperienza intellettuale del fondatore della scuola utilitaria.

I temi costituzionali erano stati, del resto, a lungo assenti nella riflessione dell'allievo britannico dei *philosophes*, indifferente ai problemi relativi alla migliore costituzione dello Stato e convinto che si potessero «considerare felici i paesi che possiedono un despota – un Federico, una Caterina – per eseguire prontamente i voti dei filosofi» (FRPh, III, p. 221). Ed anche l'autore del *Codice costituzionale* conserverà la visione di un apparato pubblico – si pensi all'organizzazione del sistema giudiziario fondato sul giudice unico e l'esclusione di ogni forma di giuria – ispirato al principio di dispotismo razionale e legale che il giovane Bentham aveva recepito dagli *économistes*. Da autori francesi, dunque: e in quegli stessi termini «i *césariens* del XIX secolo» – ancora, evidentemente, una patologia continentale e francese – avevano reclamato «l'instaurazione di un governo personale, e responsabile nella misura in cui è personale» (FRPh, III, p. 114).

Gli esiti di dottrina costituzionale cui era pervenuta la scuola radicale erano da parte di Halévy oggetto di una critica particolarmente vivace.

Bentham, nel suo rivendicare l'analogia della famiglia e del governo domestico rispetto all'organizzazione dei pubblici poteri, appariva ad Halévy collocarsi nel solco addirittura di sir Robert Filmer, che nel XVII secolo, in un'opera rimasta celebre per la confutazione di Locke, «aveva sulla stessa analogia fondato la teoria di un regime teocratico e monarchico» (*ibidem*: era stata del resto la «Edinburgh Review», citata da Halévy a stabilire per prima, nel 1824, tale polemico accostamento). Attraverso un paradossale percorso, il radicalismo di Ben-

tham si trovava insomma a sfociare, in materia di procedura e di organizzazione giudiziaria, in una restaurazione del sistema patriarcale preconizzato proprio dall'antico apologeta della monarchia assoluta e di diritto divino, sulla cui confutazione si era sviluppata tutta la tradizione del moderno liberal-costituzionalismo britannico.

Problemi diversi, e certamente anche più sottili, poneva invece per Halévy la questione della democrazia.

La Rivoluzione francese aveva per gli utilitaristi determinato – e in ciò essi si differenziavano dalle altre principali correnti del pensiero politico inglese, con l'importante ma abbastanza solitaria eccezione di Burke – lo spartiacque decisivo. Il riflesso degli eventi francesi sull'insieme della cultura politica d'Oltremania era da Halévy descritto con ammirevole sintesi espressiva:

La Rivoluzione e la crisi europea che essa determina pongono davanti all'opinione, con urgenza, la questione di sapere se non vi è modo di ripartire più equamente tra i cittadini, sia l'esercizio del potere politico, sia il godimento della ricchezza sociale.

[FRPh, II, pp. 1 e ss.]

Si trattava di una vera e propria provocazione nei confronti della scienza politica britannica caratterizzata dal comune denominatore utilitarista: sotto questo profilo il presupposto di Burke – conseguenze politiche a parte – non era diverso da quello di Bentham. Ma una volta intesa la scienza politica (così esattamente la definisce Halévy) come scienza dell'utile, vi erano due modi di rapportarsi a quest'ultimo, fondativo principio (FRPh, cfr. II, p. 9): quello *sperimentale*, proprio all'attitudine utilitarista-conservatrice di Burke, secondo cui – osserva Halévy – «il pregiudizio gioca in morale lo stesso ruolo

che il capitale in economia politica: sorta di capitale morale senza cui l'azione manca di base» (FRPh, II, pp. 9 ss.); e quello *dimostrativo-deduttivo*, proprio ai riformatori ispirati da Bentham, la cui azione sarebbe culminata nella legge sul suffragio del 1832.

Ma al di là delle contingenze politiche e del dibattito apertosi sulla questione dell'estensione dei diritti elettorali, era la natura stessa dell'utilitarismo come filosofia a rendere per i radicali ineludibile la sfida posta dal principio democratico, in tutte le sue pratiche conseguenze.

La dottrina utilitaria – nella sintesi di Halévy – si riduceva a due postulati: che piacere e dolore fossero suscettibili di essere oggetto di comparazione e di calcolo (principio razionalista); che tutti gli individui – e qui il discorso diveniva centrale per la tematica democratica – non soltanto avessero una capacità uguale di *bonheur*, ma anche la coscienza di tale diffusa, ed equamente distribuita, capacità (principio individualista). Il sistema di Bentham – si osservava non senza una punta di scetticismo – «vale quel che valgono questi due postulati» (FRPh, III, pp. 222 ss.).

Ma al di là della fondatezza d'ordine filosofico – era lo stesso Halévy ad essersi del resto dichiaratamente posto dal punto di vista dell'*importanza storica* di una dottrina: concessione non da poco a un modo di pensare utilitario – era il nesso tra utilitarismo ed eguaglianza a suscitare l'attenzione dell'interprete.

E di nuovo affiorava l'ambivalenza riconducibile ai due postulati della dottrina. Anche se il secondo sembrava attestare una sorta di priorità teorica:

l'idea che risulta logicamente dal principio individualista, è l'egualitarismo; e benché l'egualitarismo benthamiano sia estremamente moderato,

si può affermare che tutti gli utilitaristi, nella misura in cui sono degli individualisti, tendono all'egualitarismo.  
[FRPh, III, p. 234]

La filosofia del *bonheur*, se portata alle sue naturali conseguenze, conduceva dunque «per una china insensibile, ad una concezione egalitaria della società», all'eguaglianza dei diritti e persino – non fosse per la scarsità delle sussistenze disponibili in rapporto alla popolazione – alla stessa uguaglianza dei beni. In materia di diritto costituzionale, i radicali finivano dunque per convergere «sulle conclusioni dei democratici spiritualisti del 1776» (FRPh, III, p. 235).

Almeno così in teoria. Da un lato, il tendenziale egualitarismo politico dei radicali non impediva loro di guardare all'ineguaglianza delle condizioni economiche come a qualcosa di «naturale e necessario» (FRPh, III, p. 144; Mongin 1995, p. 390); dall'altro, lo stesso egualitarismo politico aveva le sue eccezioni – e potremmo dire le sue contromisure – se non di diritto, quanto meno di imperioso e, tutto sommato, auspicabile fatto.

Innanzitutto, nell'assegnazione delle cariche e nella selezione delle responsabilità politiche: questione di non secondaria importanza in una organizzazione politica fondata sulla legge e su una sorta di onnipotenza dell'istituzione parlamentare. La «procedura della competizione pecuniaria» immaginata da Bentham – venata, in alcune iniziali versioni, di una tonalità patriottica poi lasciata cadere – configurava un tipo di privilegio se non aristocratico, almeno plutocratico, che rimandava al modello di venalità delle cariche proprio dell'Antico regime. Lo Stato – nell'auspicio riequilibratore dei benthamiani – avrebbe distribuito le funzioni pubbliche non più, come nel tradizio-

nale sistema inglese, ai proprietari delle terre, ai rappresentanti dell'aristocrazia fondiaria, ma – rilevava ancora una volta con il tono dell'osservatore disincantato Halévy – «a quelli di cui gli economisti utilitari difendono gli interessi, ai creatori della ricchezza mobile, ai nuovi ricchi, industriali e commercianti» (FRPh, III, pp. 128 ss.).

L'esponente della borghesia liberale francese, non privo di almeno giovanili simpatie socialiste, e che in più di una circostanza avrebbe espresso la sua avversione nei confronti del modello orléanista, (osserva Furet come sia sorprendente, in uno studioso erede del liberalismo anglofilo, l'assenza del minimo accenno alla *Storia d'Inghilterra* di Guizot), anche su questo terreno doveva registrare una ragione di distacco rispetto ad un universo teorico e politico che, se attraeva l'interprete, ad ogni passo – si può dire – suscitava diffidenza e obiezioni (cfr. Furet 1996, p. 39)<sup>2</sup>.

Ancora una volta a moderare – a contraddire, anche – l'impulso democratico dei radicali, stava un presupposto riconducibile ai capisaldi utilitari della loro dottrina. Non era soltanto l'ottimismo progressivo del libero scambio, giustificatore di inevitabili disuguaglianze, funzionali all'allargamento della base produttiva e quindi del consumo (ritenuto quest'ultimo causa decisiva, se non addirittura causa primaria della felicità pubblica: dei singoli individui e del maggior numero di essi) a contrastare la tendenza democratica ed egualitaria dei radicali. La stessa filosofia del diritto civile – componente essenziale della prospettiva utilitaria – presentava due tendenze: una "rivoluzionaria" (fondata sull'eguaglianza come valore cui tendere), l'altra conservatrice (fondata sulle esigenze di sicurezza). Consapevole di tale intrinseca, non eludibile con-

traddizione, Bentham non aveva incertezze: «Quando la sicurezza e l'eguaglianza sono in conflitto, non bisogna esitare un momento. È l'eguaglianza che deve cedere [...]. L'instaurazione dell'eguaglianza non è che una chimera e tutto ciò che si può fare è diminuire l'ineguaglianza» (FRPh, I, p. 70: il passo citato si trova nei manoscritti da cui, con criteri filologici ampiamente e criticamente discussi da Halévy – cfr. *ibidem*, pp. 281-299 – sono stati tratti i *Trattati di legislazione civile e penale*).

In assonanza con la concezione della libertà come "assenza di coazione", con l'idea che evitare la pena sia il "fine ultimo" del comportamento giuridico, il teorico utilitario, nella necessità di dover scegliere tra le sue fonti ispiratrici – il naturalismo a sfondo pessimistico di Hume da un lato; il razionalismo ottimistico di Helvétius dall'altro – mostra di optare decisamente per la prima delle due alternative. Sarà l'ala estrema del radicalismo filosofico rappresentata da Godwin, «liberale all'eccesso» nella definizione di Halévy (FRPh, II, p. 103), a trarre tutte le conseguenze del presupposto egualitario e ad operare – anche qui sotto la diretta influenza di Helvétius – «la fusione dell'idea utilitaria con l'idea democratica» (FRPh, I, p. 63).

Ma l'egualitarismo spontaneo e libertario – completamente naturalistico – di Godwin si trovava agli antipodi rispetto a quello che Halévy aveva individuato come

il principio fondamentale della filosofia pedagogica così come della filosofia giuridica di Bentham [...], il principio dispotico dell'identificazione artificiale degli interessi.  
[FRPh, I, p. 103]

Si spiega così come i radicali intellettuali del 1832, discepoli di Helvétius come lo

erano Godwin (e Owen), ma anche discepoli di Bentham – e attraverso Bentham collegati a quel singolare insieme di scetticismo e di conservatorismo che sostanzia l'approccio naturalistico di Hume – sarebbero sempre stati, a differenza di Godwin e di Owen, conservatori in materia di diritto privato, ed ostili ad ogni progetto di intonazione egualitaria e livellatrice (FRPh, cfr. II, p. 90).

Di fronte alla messa in discussione dell'ordine costituito, alle rivendicazioni di trasformazione – in una prospettiva di gara al rialzo radicale – degli assetti di potere e di proprietà, il principio utilitaristico fissato da Bentham è quello del *disappointment preventing principle*, traducibile come la prioritaria esigenza di «evitare la pena dell'attesa delusa» (FRPh, I, p. 61). Erano dunque le sofferenze connesse alla privazione di un bene acquisito a rappresentare il "male maggiore": principio antico, ma qui riformulato ed esposto in termini di aritmetica morale e quindi di razionalità incontrovertibile. Senza per questo perdere – anzi rafforzandolo in nome dell'evidenza razionale – il carattere di principio eminentemente conservatore.

Per la costante attenzione prestata al momento genetico del pensiero ed ai connessi movimenti storici, l'opera di Elie Halévy può a giusto titolo considerarsi come uno dei primi classici di quella che si sarebbe andata sviluppando nel corso del secolo, in termini sempre più precisi anche sul piano delle forme accademiche, come la Storia delle idee politiche, sociali e morali.

Se nelle pagine di Halévy la filiazione dell'utilitarismo radicale veniva fatta risalire a Hobbes, fondatore del «sistema egoista» (FRPh, III, p. 194; *contra*: Rosen 1993, p. 924), la visione antropologica hobbesiana, a partire dagli ultimi decenni del Settecento, si sarebbe andata adattando a un contesto

ove la riflessione sulla democrazia aveva acquisito piena centralità: nella fase antecedente e in quella successiva la Rivoluzione francese, ma anche in corrispondenza ai processi dell'industrialismo, all'emergere della questione totalmente inedita rappresentata dal pauperismo, implicita sfida, sul terreno della concretezza storica, ad ogni tentativo di definire una sorta di ortodossia liberale (cfr. Di Sciullo 2000; De Boni 1994, in particolare il capitolo dedicato a Bentham, pp. 113-36)<sup>3</sup>.

Sotto numerosi profili si tratta di un pensiero che interpella la realtà contemporanea e costringe – come del resto ai tempi di Halévy ed oggi anche a partire dalla sua opera – a interrogarci sul nostro presente. Il mondo che noi abitiamo è largamente il mondo dei problemi posti *radicalmente* (nel senso etimologico dell'"andare alle radici", significato che Halévy sottolinea) nell'arco di oltre mezzo secolo, da Bentham e dai suoi seguaci e continuatori.

Se siamo da un lato portati a pensare che «il cosmopolitismo economico si fonda sul principio dell'identità immediata di tutti gli interessi» (FRPh, III, p. 218) e che lo scambio costituisce la «relazione sociale fondamentale» (*ibidem*, III, p. 196), ciò avviene nel contesto di interrogativi drammatici che, per la mancanza apparente di alternativa – una volta consumate nel corso del XX secolo tutte le ideologie antagoniste – tendono ad assumere carattere disperato e apocalittico. Il mondo del "dopo '89" sembra pertanto riproporre quel nodo armonia/coazione che l'utilitarismo classico aveva avvertito come essenziale, ma che non era stato in grado di sciogliere.

Eppure, nonostante l'indubbio potere evocativo rispetto ai problemi che assillano la realtà contemporanea, non si può dire che

la riflessione sull'utilitarismo, sia sul piano storico che filosofico, abbia avuto quella fortuna nella cultura europea, tutt'altro che esclusa la realtà italiana, che opere come quella di Halévy potevano, agli inizi del secolo, lasciare ragionevolmente supporre.

Ma il grande libro di Halévy l'hanno letto – come sappiamo – quasi esclusivamente gli americani e gli inglesi.

L'opera stessa di Bentham – a differenza di quella di Montesquieu, o di Tocqueville, o dello stesso Marx per limitarsi solo ad alcuni esempi e sulla base del criterio empirico della frequenza di citazioni e degli indici di riferimento non soltanto nell'ambito accademico ma in quello di una più ampia pubblicistica – ha subito un processo di sostanziale rimozione.

Tutte le parole chiave connesse a Bentham – utilitarismo, edonismo, liberismo, persino felicità, concetto giudicato a volte enfatico e guardato con del resto comprensibile sospetto – non sembrano godere di largo credito nell'universo linguistico corrente. A Bentham non è neppure toccato in sorte di entrare in modo stabile in quella galleria di "autori maledetti" (Machiavelli, Hobbes, Mandeville, Nietzsche etc.) che un riconoscimento pur sempre lo comporta. È stato – come si è detto, in particolare in Italia – soprattutto ignorato.

È comprensibile che il "sistema" – rivendicato come tale – dell'utilitarismo benthamiano abbia potuto, nel corso del tempo, suscitare repulsione per i suoi elementi di aridità, di durezza, di eccessivo gusto per il dettaglio, ovvero per slanci che potrebbero considerarsi di utopica ingenuità o bizzarria, per il carattere infine quasi spietato di una argomentazione ove le esigenze di concatenazione logica sembrano deprimere – come Carlyle e Dickens ed altri infiniti cri-

tici all'interno dello stesso mondo culturale inglese avrebbero con eloquenza denunciato – valori estetici e valori morali.

Così come può suscitare difficoltà il tentativo, di cui l'utilitarismo è probabilmente stato il più coerente prodotto tardo-illuministico, di costruire una organica visione della realtà, intellettuale e sociale, in esplicita e rigorosa contraddizione con la tradizione etica di derivazione cristiana. L'utilitarismo è consapevolmente – e anche qui, radicalmente – una filosofia morale anticristiana: senza infingimenti e senza tentativi di salvare "qualcosa" – anche solo in termini di linguaggio, di riferimenti etici secolarizzati, di eredità storica compatibile a quella che in modo controverso è stata proprio in questi ultimi anni rivendicata con riferimento alle radici della cultura europea.

A questo riguardo, si deve osservare che spirito antireligioso e anticlericalismo in Bentham e nei suoi più stretti seguaci si integrano e sono complementari: l'utilitarismo – osserva Halévy – considera se stesso come «ultima tappa di un movimento di emancipazione che il protestantesimo aveva cominciato nel XVI secolo. *Priestcraft* e *Lawyercraft* sono dunque un tutt'uno» (FRPh, III, p. 87). Halévy, va notato, nonostante un'avversione al cattolicesimo definitasi nel contesto della storia di Francia e nelle particolari contingenze dell'*affaire* Dreyfus, e a leggi di separazione incombenti, non sembra seguire gli utilitaristi nella loro pregiudiziale negazione di ogni valore sociale alla religione. Egli avrebbe invece sottolineato la rinascita metodista all'indomani delle guerre napoleoniche come uno dei grandi fattori del rinsaldarsi della coesione e del dinamismo sociale della nazione britannica, in grado si esorcizzare – nonostante ogni ricorrente infausta pro-

gnosi – i rischi rivoluzionari incombenti, almeno all'apparenza, per tutta la prima metà del XIX secolo (Halévy 1906).

I limiti dell'utilitarismo, nella sua forma classica, appaiono oggi evidenti. La riduzione della vita morale all'elemento regolatore rappresentato dall'interazione degli egoismi illuminati, l'assolutizzazione dell'elemento maggioritario come criterio della verità politica, vengono per lo più avvertite come forme di liberalismo estremo, suscettibili di contraddire ed anche negare l'autentico principio liberale.

L'impossibilità di fondare la democrazia sulla base di un calcolo utilitario-edonistico non sembra insomma oggi richiedere la giustificazione di troppi argomenti.

E tuttavia il "momento benthamiano" della riflessione filosofico-morale e politica, rappresentato dalla sfida a guardare alla realtà umana in termini di misura comparativa delle sofferenze e delle suscettibilità di appagamento dei desideri, non può essere così disinvoltamente espunto – o relegato, nell'ambito della cultura europea, ad una precisa se pure importante area nazionale.

La spirale inflattiva determinata dal nesso desiderio/denaro, così essenziale alle dinamiche concrete delle società borghesi in cui vive la minoranza progredita della popolazione mondiale, e delle società ad aspirazione borghese (che, almeno in una qualche misura, potremmo dire che sono tutte le altre), da nessuna corrente di pensiero è stata colta con tanta radicale seppur forse unilaterale verità, come dai teorici del primo utilitarismo: quello ancora riconducibile alla diretta ispirazione e influenza di Bentham.

Il *bonheur* sociale come essenza della filosofia borghese (cfr. Ellul 1967), in termini probabilmente crudi ma certo non privi di aderenza psicologico sociale, veniva ricon-

dotto in definitiva all'acquisizione di ricchezze in vista dei godimenti (*jouissances*) che esse procurano (cfr. FRPh, III, p. 196). Di qui il problema di governare quei processi che se lasciati alla loro interna dinamica non potevano non mettere a rischio la libertà innanzitutto, e poi, con le basi stesse della riproduzione economica, le condizioni acquisite di prosperità ed efficienza.

I tentativi in questo senso dei filosofi utilitari, eredi e continuatori di Hobbes (ancora una volta: *contra* Rosen, p. 924) – Halévy si sofferma al riguardo in particolare sull'apporto di James Mill – evocano questioni a noi sin troppo familiari: come economizzare la violenza, in qual modo arginare con gli strumenti dell'educazione, con l'arte psicologica della manipolazione verbale, gli istinti aggressivi in una società ove l'interesse degli individui, non solo nei fatti ma largamente nel senso comune, è divenuto la misura e la regola di tutte le cose.

Le stesse tensioni interne alla corrente utilitaria rimandano ad interrogativi etici che ci sono prossimi: il problema del distacco di John Stuart dal padre James Mill – e conseguentemente da Bentham – è questione più complessa di quella consegnata ad un'aneddotica fin troppo celebre (la ribellione dell'ingegno e del sentimento represso, ad un disegno educativo contro natura e tirannico).

E allo stesso modo, il Bentham pensatore politico e riformatore sociale non può essere ridotto al *cliché* ricorrente di uomo del *Panopticon*.

Non sembra giusto che coloro che, al di là ovviamente degli ambienti specialistici, hanno oggi percezione dell'opera o anche solo del nome di Bentham, l'abbiano acquisita soltanto attraverso le ingegnose costruzioni intellettuali di Foucault<sup>4</sup>, e niente affat-

to per gli esiti sia pure mediati della solida, ma al tempo stesso appassionata ed acuta, indagine storiografica di Halévy.

## Bibliografia

- Aron (Raymond), *Elie Halévy, historien du peuple anglais*, in «Le Figaro littéraire», 1 dicembre 1973;
- Aron (Raymond), *Introduzione a Main Currents in Sociological Thought*, Basic Books, New York 1965, tr. it. *Le tappe del pensiero sociologico*, Mondadori, Milano 1989;
- Aron (Raymond), *Le socialisme et la guerre*, in *Machiavel et les tyrannies modernes*, Editions de Fallois, Paris 1993, pp. 309-331; tr. it. Seam, Roma 1998;
- Biolo (Salvino), a cura di, *La questione dell'utilitarismo*, Centro di studi filosofici di Gallarate, Marietti, Torino 1991;
- Bouretz (Pierre), *Elie Halévy face aux ambivalences de la démocratie moderne: radicalisme et libéralisme*, in Halévy (Elie), *La formation du radicalisme philosophique*, vol. II, pp. 289-317;
- Campos Boralevi (Lea), *Bentham and the oppressed*, Walter de Gruyter, Berlin-New York 1984;
- De Boni (Claudio), *Politica e leggi dell'economia. Il dibattito sulla povertà nell'Inghilterra della rivoluzione industriale*, CEDAM, Padova 1994;
- Di Sciullo (Franco M.), *Il merito e la frusta. Assistenza disciplinaria e mobilità sociale nel pensiero politico inglese del Settecento*, Aracne, Roma 2000;
- Di Sciullo (Franco M.), *La critica e il progetto. Aspetti e problemi politici dell'utilitarismo classico*, Giuffrè, Milano 2004;
- Ellul (Jacques), *Métamorphose du bourgeois*, Calmann-Lévy, Paris 1967 (nuova ediz.: La Table Ronde, Paris 1998); tr. it. Giuffrè, Milano 1972;
- Dupuy (Jean-Pierre), *Postface*, in Halévy (Elie), *La formation du radicalisme philosophique*, vol. I, pp. 329-359;
- Furet (François), *Le passé d'une illusion. Essai sur l'idée communiste au XXe siècle*, Robert Laffont/Calmann-Lévy, Paris 1995;
- Furet (François), *Préface*, in Halévy (Elie), *Correspondance (1891-1937)*, Paris 1996;
- Griffo (Maurizio) e Quagliariello (Gaetano), a cura di, *Elie Halévy e l'era delle tirannie*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2001;
- Guy-Loë (Henriette), *Biographie e Bibliographie d'Elie Halévy*, in Halévy (Elie), *La formation du radicalisme philosophique*, 1995, vol. III, p. 399-416;
- Halévy (Elie), *La formation du radicalisme philosophique* (ediz. orig.: Paris 1901-1904), nouvelle édition dirigée par Monique Canto-Sperber, Puf, Paris 1995 (vol. I: *La jeunesse de Bentham 1776-1789*; vol. II: *L'évolution de la doctrine utilitaire de 1789 à 1815*; vol. III: *Le radicalisme philosophique*);
- Halévy (Elie), *La naissance du méthodisme en Angleterre*, in «Revue de Paris», luglio-agosto 1906, ripubblicato con lo stesso titolo in «Commentaire» n. 69-70, 1995, pp. 95-104 (I); 293-305 (II);
- Halévy (Elie), *Histoire du peuple anglais au XIX<sup>ème</sup> siècle*, 6 voll., Hachette, Paris 1912-1946;
- Halévy (Elie), *L'Ère des tyrannies*, Callimard, Paris 1938; nuova edizione 1990; tr. it. Ideazione, Roma 1998;
- Halévy (Elie), *Correspondance (1891-1937)*, Textes réunis et présentés par Henriette Guy-Loë, Préface de François Furet, Editions de Fallois, Paris 1996;
- Hayek (Friedrich A. von), *Studi di filosofia politica ed economia*, a cura di L. Infantino, Rubbettino, Soveria Mannelli 1998;
- Leterre-Robert (Tierry), *Elie Halévy e l'École Libre des Sciences politiques*, in Griffo (Maurizio) e Quagliariello (Gaetano), a cura di, *Elie Halévy e l'era delle tirannie*, cit., pp. 71-99;
- Mongin (Philippe), *L'utilitarisme originale et le développement de la théorie économique*, in Halévy (Elie), *La formation du radicalisme philosophique*, vol. III, pp. 369-394;
- Quagliariello (Gaetano), *L'era delle tirannie di Elie Halévy: un'autobiografia intellettuale*, introduzione a Halévy (Elie), *L'era delle tirannie*, Ideazione, Roma 1998;
- Richter (Melvin), *Elie Halévy come storico delle idee, la loro ricezione e le paradossali conseguenze*, in Griffo (Maurizio) e Quagliariello (Gaetano), a cura di, *Elie Halévy e l'era delle tirannie*, cit., pp. 143-158;
- Rosen (Frederick), *Elie Halévy and Bentham's Authoritarian Liberalism*, in *Jeremy Bentham Critical Assessments*, ed. By B. Parekh, 4 voll., London and New York 1993, vol. III, pp. 917-933 (precedentemente pubblicato in *Enlightenment and Dissent*, vol. 6, 1987, pp. 59-76);
- Rosen (Frederick), *Classical Utilitarianism from Hume to Mill*, Routledge, London 2003.

<sup>1</sup> L'articolo di Frederick Rosen costituisce una serrata confutazione dell'interpretazione haléviana. A più forte ragione necessaria, secondo l'autore – oggi tra i maggiori studiosi dell'utilitarismo moderno – per il prestigio e per la radicata e persistente diffusione del libro di Halévy che «ha finito per essere trattato come una fonte neutrale di informazione su Bentham e non come uno studio scarsamente convenzionale e piuttosto fuorviante [*un unorthodox and somewhat misleading study*] sul ruolo di Bentham nello sviluppo del pensiero politico» (p. 917). Le obiezioni di Rosen si collocano in un quadro critico generale («Halévy wrote as a Frenchman for whom the boundaries of English liberalism were marked out with French signposts», p. 919) e toccano aspetti cruciali quali «il mancato apprezzamento del lato creativo della teoria costituzionale di Bentham», p. 924) e soprattutto l'interpretazione della natura essenzialmente autoritaria del «liberalismo» del fondatore della scuola utilitaria: «singolare discostamento dalle idee sostenute da altri autori che scrivevano in quello stesso tempo» come sir Leslie Stephen, il cui primo volume di *The English Utilitarians* era apparso un anno prima dell'opera di Halévy. Ringrazio Franco Di Sciullo per avermi segnalato e reso agevolmente accessibile l'importante articolo di Rosen. La pressoché simultanea apparizione, nei primi anni del Novecento, di due opere che ancora oggi costituiscono punti di riferimento essenziali

della letteratura benthamiana fu, come è facilmente intuibile, acutamente avvertita da Halévy, che si sarebbe rassicurato solo constatando alla lettura la diversità delle rispettive impostazioni. «Je viens de passer tout un jour à lire l'ouvrage de mon concurrent. – si legge in una lettera al padre del 18 novembre 1900 – Le livre est excellent [...]. Mais mon livre, malgré l'identité des sujets, ne ressemble pas au sien, et le complète sur beaucoup de points» (*Correspondance*, p. 285). Sir Leslie Stephen, all'epoca anziano e assai noto scrittore, padre tra l'altro di Virginia Woolf, avendo a sua volta ricevuto i primi due volumi dell'opera, gli avrebbe con cortesia scritto: «I hope that I may consider myself as an ally, not a competitor. We have, it is true, told the same story in different ways; but the ways are so different that we do not interfere with each other» (lettera del 2 giugno 1901, *ibidem*, p. 286).

<sup>2</sup> A Furet sembra tuttavia essere sfuggito l'articolo *Palmerston e Cui-zot (1846-1848)*, in «Revue de sciences politiques», 59 (1936), pp. 321-346 (cit. in Guy-Loë, *Bibliographie*, p. 413). Poiché non ho preso visione di tale articolo, apparso nell'ultimo anno di vita di Halévy, non mi è possibile dire quanto l'osservazione di Furet – con ogni probabilità vera per l'insieme delle opere maggiori – debba, su questo punto specifico, essere riconsiderata e integrata.

<sup>3</sup> In un saggio del 1954 dal titolo *Storia e politica*, Hayek avrebbe considerato Halévy non incolpevole nel

promuovere «la leggenda del peggioramento delle condizioni delle classi lavoratrici in conseguenza del sorgere del capitalismo» (Hayek 1998, p. 369): «opinione frequentemente riscontrata non solo nella letteratura politica ostile al capitalismo ma anche in opere che in genere sono favorevoli alla tradizione politica del diciannovesimo secolo». L'appunto era direttamente rivolto alla *Storia del liberalismo europeo* di Guido De Ruggiero (Bari, 1925), ma, osservava Hayek, «quel che è interessante notare è che De Ruggiero sembra desumere i fatti di cui parla principalmente da un altro storico presumibilmente liberale, Elie Halévy, sebbene Halévy non li abbia mai esposti in modo così crudo» (*ibidem*, p. 370).

<sup>4</sup> Cfr. Di Sciullo 2000, pp. 194 ss.; De Boni 1994, pp. 124 ss. Sul «carattere fuorviante» dell'interpretazione di Bentham da parte di Foucault è di recente tornata, in occasione di un convegno triestino su «Popolo, nazione, democrazia», atti in corso di pubblicazione, Lea Campos Boralevi, tra le prime a occuparsi in Italia, in questa prospettiva, del pensiero di Bentham (cfr. Campos Boralevi 1984). Un'ampia discussione alla luce di interrogativi a noi contemporanei in F. Di Sciullo, *La critica e il progetto*, 2004, libro che appare in questi giorni e del quale ho potuto vedere alcuni capitoli nella versione manoscritta.



# La monarchia fascista. Sindrome diarchica e conquista del vertice militare

LORENZO EMILIO MANCINI

## 1. *L'anomalia del totalitarismo fascista*

Riverire due ritratti, osservare due giuramenti, rispondere a due saluti e ascoltare due inni: questa fu la paradossale situazione in cui si trovò il popolo italiano durante gli anni del Fascismo e furono questi alcuni degli effetti tangibili di quella complessa sindrome istituzionale che fu la Diarchia. La Diarchia – già da tali semplici esempi lo si può notare – non fu semplice categoria con la quale si rilesse *a posteriori* la storia, ma una vera e propria realtà politica, sociale e soprattutto istituzionale vissuta nel periodo del Fascismo da ogni italiano, dal semplice impiegato pubblico al prefetto.

La vastissima e non di rado addirittura sovrabbondante letteratura sul Fascismo si è spesso soffermata sull'evento dell'ascesa al potere di Mussolini, sottolineandone gli aspetti rivoluzionari e di rottura con il passato; è innegabile che il Fascismo fosse dotato sia di una certa carica iconoclasta nei confronti del passato più recente (particolarmente verso la gestione politica della fase

postbellica), sia di una spinta riformatrice destinata a tradursi, nel giro di pochi anni, nelle leggi costituzionali pensate e redatte da Alfredo Rocco. Tuttavia, il Fascismo fu una rivoluzione anomala o lo fu almeno solo in parte a causa degli elementi di continuità con il passato che non furono riassorbiti nel corso del Ventennio, ma caratterizzarono il regime per tutta la sua durata. Tra questi, il principale è sicuramente rappresentato dalla presenza di un «tradizionale detentore del potere» (Ornaghi-Parsi, *La virtù dei migliori*, p. 7), vale a dire dalla monarchia.

Nel momento in cui ricevette l'incarico di presidente del Consiglio dei ministri dalle mani del re, Mussolini si definì «fedele servo di Vostra Maestà» (Cognasso, *I Savoia*, p. 937): e non sembra di trovarsi di fronte al puro e semplice impiego di una formula di etichetta. Sorgono infatti, in proposito, due ordini di considerazioni: il primo è che l'avvento al potere del Fascismo si configura per molti aspetti, in senso strettamente costituzionale, come la soluzione di una crisi di governo in termini molto vicini alla norma-

lità; il secondo riguarda la chiara professione di fede monarchica da parte di Mussolini<sup>1</sup>.

Anche in Germania (caso frequentemente, ma non sempre in modo debito, paragonato a quello italiano) il Cancelliere Hitler aveva ricevuto l'incarico dalle mani del capo dello Stato, il presidente Paul Ludwig von Hindenburg; con la differenza che, alla morte dello stesso Hindenburg, Hitler avrebbe accentrato nella propria persona le due cariche di vertice, capo dello Stato e Cancelliere, ciò che non accadde mai in Italia. Il "potere neutro" ipotizzato per le monarchie ottocentesche da Benjamin Constant e ripreso da Carl Schmitt nella fattispecie presidenziale weimariana si trasformava, così, in *Führer* (cfr. Schmitt, *Il custode della costituzione*, pp. 198-199; Costa, *Lo "Stato totalitario"*, p. 139).

Occorre allora non solo indagare sulla fenomenologia della Diarchia, cioè su come essa si manifestò, ma anche tentare di inquadrarla da un punto di vista eziologico: derivò cioè da un preciso calcolo mussoliniano mirato a mantenere la Corona come puro ed utile simbolo o fu invece il semplice frutto di una rivoluzione incompiuta?

Se infatti, formalmente, Vittorio Emanuele III e Mussolini erano inizialmente l'uno capo dello Stato e l'altro Primo ministro, tuttavia fin dal 1925 questo apparente equilibrio istituzionale cominciò a subire dei notevoli contraccolpi, come mai si era verificato prima: il Primo ministro divenne capo del governo (con la legge 2263 del 24 dicembre 1925 sulle attribuzioni e prerogative del capo del governo), i reati contro la sua persona furono addirittura compresi, a norma dell'articolo 117 del Codice Penale, nella categoria della lesa maestà (fino a quel momento prevista per i soli reati commessi nei confronti del re, della regina, del prin-

cipe ereditario o del Reggente durante la reggenza) e nel 1938 re e Duce vennero equiparati nel grado militare con la creazione del «Primo Maresciallo dell'Impero». Proprio quest'ultimo punto assume una rilevanza notevolissima per l'alto valore simbolico della posta messa in gioco. Il rovescio della medaglia fu infatti costituito dall'assunzione del titolo di imperatore di Etiopia (e poi di quello di re d'Albania) da parte del re d'Italia: ma anche in questa circostanza il principio diarchico fu riaffermato con chiarezza, in quanto l'imperatore non coincideva con il «Fondatore dell'Impero», titolo spettante al capo del governo e Duce del Fascismo. Se, infatti, sul capo di Vittorio Emanuele III veniva posta – seppure figuratamente – un'altra corona (e per di più imperiale), tuttavia ciò sortiva il duplice effetto di eclissare politicamente il monarca e di mettere in luce un capo del governo che poteva fregiarsi del suddetto appellativo di Fondatore dell'Impero. Le due figure istituzionali, pur se costituzionalmente subordinate una all'altra, venivano, di fatto, equiparate fino a dare quasi l'impressione di un impero bicefalo.

Già si può notare che Mussolini, rifiutando in quell'occasione i titoli di principe o quello di Cancelliere dell'Impero<sup>2</sup> che gli venivano offerti, disse al re che la sola cosa che contava era la «continuazione costante della nostra collaborazione». Ma se di semplice collaborazione si fosse trattato, il termine Diarchia probabilmente non sarebbe mai stato coniato: anche Umberto I e Crispi o Vittorio Emanuele II e Cavour collaboravano! (Cfr. Colombo, *Il Re d'Italia*). In questo senso la chiave di lettura di quelle parole del Duce è offerta ancora dallo stesso Mussolini, il quale, in uno dei frequenti episodi di collera nei confronti del monarca, chiari

inequivocabilmente la propria peculiare nozione di collaborazione: «Io lavoro e lui firma» (Ciano, *Diario*, p. 120). Tuttavia, nota Roberto Martucci,

c'è una supremazia costituzionale del re, ufficiale e codificata, che irrita manifestamente il Duce, obbligato a negoziare continuamente per ottenere la firma del sovrano. Non sempre tutto scorre liscio e non sempre le udienze reali per la firma dei decreti si riducono a mere formalità.

[Martucci, *Storia costituzionale italiana*, p. 233]

La questione dei rapporti tra il capo dello Stato e il capo del governo fu uno dei principali argomenti indagati dai giuristi del regime: la quantità di contributi è infatti vastissima e tuttavia essa appare, già ad una prima rassegna, caratterizzata da una sostanziale omogeneità di vedute determinata dalla preoccupazione di giustificare d'innanzi ad eventuali istanze critiche la novità del regime fascista. Alcuni giuristi (come Carlo Costamagna e Sergio Panunzio) sottolinearono in particolare che la specificità del caso fascista non poteva essere valutata con le categorie classiche della scienza giuridica, perché sottintendeva un discorso politico completamente nuovo. Non era ad esempio più pensabile affrontare lo studio dell'allocatione dei poteri avvalendosi della tripartizione classica di Montesquieu, dopo l'entrata in vigore della legge sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche: «Il legislativo», dirà Sergio Panunzio,

è, oggettivamente, chiunque, soggettivamente, faccia le leggi più dell'esecutivo; ed il governo stesso quando fa le leggi o emana le norme, non è a sua volta un organo dell'esecutivo, ma del legislativo. [Panunzio, *Leggi costituzionali del regime*, p. 32]

In questa prospettiva anche la monarchia rappresentava un problema non indifferen-

te dal punto di vista sia giuridico sia istituzionale: oltre al potere di nomina e revoca del Primo ministro Segretario di Stato, dalla Corona partivano una serie di canali vitali per il fisiologico funzionamento dello Stato, primo fra tutti quello che univa la Dinastia e le Forze Armate (di cui il re era non per nulla capo Supremo e dalle quali riceveva un solenne giuramento di fedeltà).

Tuttavia, fu la prerogativa regia di nomina e revoca del capo del governo a rivelarsi fatale per Mussolini: Vittorio Emanuele III, nella piena osservanza della legge costituzionale sul capo del governo voluta dallo stesso Mussolini, solleverà nel luglio del 1943 il Duce del Fascismo dall'incarico governativo, facendo controfirmare l'atto di revoca da Pietro Badoglio. La fine di Mussolini era già stata con ogni probabilità decisa da tempo: sicuramente, però, la decisione regia funse da catalizzatore e mosse acque da tempo stagnanti, facendo forza su quella residua prerogativa che ancora subordinava il capo del governo al monarca.

È sostenibile, allora, la tesi del colpo di Stato regio avanzata *in primis* dai fascisti dell'epoca rimasti fedeli a Mussolini? La risposta non è certo immediata; a ben vedere, infatti, la fine del regime fascista fu decretata nell'ambito di quell'organo che, in un eventuale scontro di natura diarchica tra poteri dello Stato, facilmente si sarebbe potuto considerare come una delle roccaforti istituzionali del Duce: il Gran Consiglio del Fascismo. Tale organo, peraltro privo di poteri decisionali (se non su marginali questioni riguardanti il PNF) fu, invece, l'istituzione dello Stato che affiancò il re nella difficile revoca di Benito Mussolini, svolgendo quel ruolo di «supremo consulente della Corona» attribuitogli dalla dottrina (Ferraciu, *La figura costituzionale del Gran Con-*

siglio, pp. 216-217). Nelle ultime ore di vita del regime, nell'estate del '43, si verificeranno ad una ad una proprio tutte quelle fattispecie prese in considerazione dal legislatore come *extremae rationes* difficilmente verificabili, data l'apparente iniziale potenza del regime e del suo capo. *A posteriori* sembrano profetiche le parole di Paolo Biscaretti di Ruffia:

Il Gran Consiglio, solito a collaborare in diretto collegamento col Capo del Governo, entra in contatto con la Corona soltanto in quegli estremi momenti in cui è in gioco il destino della Nazione, quando il Sovrano, supremo arbitro della rispondenza di un determinato indirizzo politico alle necessità più vitali della collettività nazionale, deve addivenire alla nomina di un nuovo Capo del Governo.

[Biscaretti di Ruffia, *Le attribuzioni del Gran Consiglio del Fascismo*, pp. 126-127]

Tuttavia vi è anche chi, da parte monarchica, ha visto nella Diarchia una sorta di indebito sopruso fascista nei confronti della forma di governo e della dinastia che fondarono l'Italia come nazione: è la tesi della "monarchia fascista" (Orrei, *La monarchia fascista*).

Analizzare queste differenti letture del dato storico e il loro intreccio con l'aspetto istituzionale significa innanzitutto porsi di fronte a problemi di non facile soluzione, ma anche a luoghi comuni politici e storici prodotti da soluzioni storiografiche troppo agevoli. Analizzare il problema della Diarchia vuole allora dire mettere in rilievo i paradossi e le aporie di un bicefalismo *de facto* nell'ambito di una monarchia *de iure*. In questo senso la nascita della Repubblica Sociale Italiana e del Regno del Sud può essere vista come estrema conseguenza del principio diarchico: il re e il suo Primo ministro diventano, infatti, a quel punto di

fatto – e significativamente – due distinti capi di Stato.

L'analisi del dato istituzionale pone allora anche la questione della classificazione del caso italiano dal punto di vista dei regimi politici e in modo particolare della sua appartenenza al *genus* "autoritarismo" o "totalitarismo" fino a introdurre, come noto, l'idea di un «totalitarismo imperfetto» (Pedio, *La cultura del totalitarismo imperfetto*). Sostiene Domenico Fisichella che

dei casi considerati, talvolta o spesso, prototipici – vale a dire Unione Sovietica specie nel periodo staliniano, Germania nazional-socialista e Italia fascista – i primi due si confermano, a conclusione dell'analisi qui sviluppata, regimi totalitari. Diverso, viceversa, il discorso circa il terzo caso, che va piuttosto classificato tra i regimi autoritari. [Fisichella, *Analisi del totalitarismo*, p. 225]

Anche utilizzando come punto di partenza l'indagine classica di Hannah Arendt (più incentrata, in verità, sul caso tedesco), il Fascismo mussoliniano presenta numerose e notevoli anomalie: «Mussolini che tanto amava il termine "Stato totalitario", non tentò di instaurare un regime totalitario in piena regola, accontentandosi della dittatura del partito unico» (Arendt, *Le origini del totalitarismo*, p. 427). Nota a tal proposito Pietro Costa:

Non è la letteratura fascista, ma sono gli scritti dei militanti antifascisti ad inventare il termine "totalitarismo"; i fascisti se ne appropriano successivamente, trasformando un'espressione denigratoria nell'orgoglioso contrassegno di una nuova ed originale identità politica.

[Lo "Stato totalitario": un campo semantico nella giu-spubblicistica del fascismo, p. 64]

Per Hannah Arendt, infatti, il totalitarismo è una forma politica radicalmente nuova ed essenzialmente diversa dalle altre for-

me storicamente conosciute di regime autoritario, che porta alle sue estreme conseguenze le caratteristiche della società di massa, trasformando le classi sociali in masse di individui, per così dire, intercambiabili e sostituisce il sistema dei partiti con un movimento di massa. Altra questione determinante è, per la Harendt, il trasferimento del centro di potere dall'esercito alla polizia.

Proprio per quanto riguarda questo aspetto, il Fascismo costituisce una anomalia se non addirittura un processo contrario a quello identificato dalla Harendt: nel 1924 la Milizia Volontaria per la Sicurezza Nazionale venne militarizzata, diventando di fatto la quarta Forza Armata ed entrando, così, a far parte di quell'esercito che Mussolini volle sempre tenere lontano dalla *longa manus* del Partito Nazionale Fascista. Il Duce preferiva, infatti, un diretto controllo da parte del capo del governo che, tuttavia, non si attuò mai pienamente (Fisichella, *Analisi del totalitarismo*, pp. 229-230; Aquarone, *La milizia volontaria nello stato fascista*, p. 109; Aquarone, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, p. 291).

E proprio la mancanza di un sistema di terrorismo poliziesco organizzato (come quello della Germania nazista) è uno dei motivi che porta la Harendt a non classificare l'Italia fascista fra i regimi totalitari; diversamente da quanto fanno Friedrich e Brzezinski. Entrambi, infatti, non si soffermano analiticamente sui differenti tratti distintivi di carattere sociale, economico e istituzionale che qualificano, per la Harendt, un regime totalitario, optando piuttosto per un profondo sguardo d'insieme sui sintomi della «sindrome totalitaria» (Stoppino, *Totalitarismo*, pp. 1191-1203, in particolare p. 1193).

Tuttavia, analizzando gli scritti dei giuristi che in età fascista cercarono di teorizza-

re sistematicamente gli effetti istituzionali della rivoluzione fascista, si potrebbe arrivare alla conclusione che la definizione di "Stato totale" di Carl Schmitt è perfettamente adattabile anche al caso italiano: "Stato totale" per Schmitt è la cifra con cui decodificare la crisi irreversibile della società e dello Stato liberali. Lo Stato liberale è dualistico, neutrale, non interventista, legislativo: è cioè uno Stato fondato sulla netta separazione dalla società, che non prende posizione sulle scelte "private" (culturali, etiche, religiose) dei cittadini e non interviene sui processi di produzione e di scambio, facendo della legge il fondamento dei diritti. Lo "Stato totale" è invece quella realtà dove «Stato e società sono ormai coestensivi e i problemi sociali sono problemi politici (e viceversa)» (Costa, *Lo "Stato totalitario"*, p. 71): lo Stato diventa quindi «l'auto-organizzazione della società» (Schmitt, *Il custode della costituzione*, p. 129).

Lo Stato totalitario fu infatti, nell'analisi di Alfredo Rocco, una necessità utile a porre fine ad una situazione politico-istituzionale in cui la maggioranza parlamentare era una «somma di minoranze» all'interno della quale si scontravano concezioni diverse ed opposte dello Stato. Carlo Delcroix, nella sua biografia-«agiografia» su Mussolini, definirà, più pittorescamente, i parlamentari come «i medici omeopatici della farmacia di Montecitorio» (Delcroix, *Un uomo e un popolo*, p. 181). Era dunque necessario, come sottolineava Carlo Costamagna, che il processo di unificazione dell'attività sociale si raggiungesse non solo mediante la «coordinazione», ma anche – e soprattutto – mediante la «subordinazione» (Costamagna, *Governo*, pp. 346-350, in particolare p. 346). «Occorre» – sosteneva da parte sua Sergio Panunzio – «un governo oltremodo accentrato,

potente ed autoritario, rispetto al quale il Leviathano immaginato da Hobbes è ben pallida e piccola cosa» (Panunzio, *Leggi costituzionali del regime*, p. 14); occorre una nuova nozione di Stato da contrapporre a quella «dell'abulico e agnostico Stato liberale e democratico».

Le parole di Carl Schmitt circa la nozione di "Stato totale" sembrano allora anticipate dagli architetti istituzionali del Fascismo, specialmente se messe in relazione con il brocardo mussoliniano «tutto nello Stato, nulla fuori dello Stato, nulla contro lo Stato» (Panunzio, *Leggi costituzionali del regime*, pp. 7-8).

Tuttavia il dibattito sulla classificazione del Fascismo dal punto di vista dei regimi politici è aperto, vasto e complesso e trova proprio nella questione della presenza della Corona all'interno dello Stato fascista e in quella del Comando Supremo delle Forze Armate due punti fondamentali dell'analisi.

Proprio in questo percorso di indagine si pone l'episodio, eloquente ed importante sia dal punto di vista della storia delle istituzioni sia da quello della simbologia politica, della creazione del grado di Primo maresciallo dell'Impero e della sua duplice e simultanea attribuzione al capo dello Stato e al capo del governo.

## 2. *Re e Duce: due capi, una divisa*

Sul finire del Marzo 1938, il presidente della Camera Costanzo Ciano e il segretario del Partito Nazionale Fascista Achille Starace, a seguito di un «irruente e ottimistico discorso sullo stato e sulle prospettive delle Forze Armate» (De Felice, *Mussolini*, p. 23) da parte del Duce, convocarono straordinariamen-

te<sup>3</sup> i deputati a Roma e questi, nel corso di una loro riunione, approvarono per acclamazione una proposta di legge con la quale si creava il grado di Primo maresciallo dell'Impero e lo si conferiva simultaneamente al re e al Duce. A seguito di tale decisione si risolve di convocare immediatamente il Senato, allora presieduto da Luigi Federzoni.

Federzoni ha lasciato nel suo diario la minuziosa cronaca del clima di quei giorni; egli nota con disappunto il comportamento assolutamente non rispettoso dell'*iter* parlamentare e degli aspetti formali da parte dei parlamentari fascisti. In qualità di presidente del Senato, Federzoni cercò di «salvare almeno le forme», ma il carattere irruente, entusiastico e cameratesco, «arrogante e plebeo» dei senatori del PNF glielo permise solo in parte. Egli avrebbe, infatti, voluto differire la votazione almeno al giorno seguente, opponendosi anche alla votazione della legge per acclamazione. Il risultato fu quello di nominare un'anomala commissione parlamentare interamente composta da militari con l'incarico di riferire entro cinque minuti dalla sua costituzione: si voleva emulare la rapidità della Camera dei deputati (Federzoni, *Italia di ieri per la storia di domani*, pp. 168-177). La turbolenta seduta, continuamente interrotta da urla, acclamazioni e canti fascisti si concluse, con grande disappunto del presidente, con l'approvazione della legge. Il corteo fascista, legge alla mano, si divise per recarsi a comunicare la notizia e l'esito scontato della votazione a Mussolini a Palazzo Venezia e al re al Quirinale.

L'atteggiamento di cortese freddezza con cui il re ricevette in seguito i presidenti dei due rami del Parlamento e la minaccia di non apporre la propria firma a quella legge sono già di per se stessi un chiaro indicatore del

deterioramento in atto dei rapporti fra capo dello Stato e capo del governo nell'ambito della monarchia fascista (cfr. De Felice, *Mussolini*, p. 24).

La questione del Maresciallo dell'Impero ha code. Pare che a Casa Reale si sia parlato dell'illealtà della cosa. Mussolini ha fatto richiedere un parere al Consiglio di Stato: tutto pienamente legale. Lo ha mandato al Re con una lettera molto secca. Mi ha detto "Basta. Ne ho le scatole piene. Io lavoro e lui firma. Mi dispiace che quanto avete fatto mercoledì sia perfetto dal punto di vista legale". Ho risposto che potremo andare più in là alla prima occasione. Questa sarà certamente quando alla firma rispettabile del Re si dovesse sostituire quella meno rispettabile del Principe. Il Duce ha annuito e, a mezza voce, ha detto: "Finita la Spagna, ne parleremo..."

[G. Ciano, *Diario*, p. 120]

Per ben inquadrare i fatti dell'aprile del 1938 è utile partire proprio dai commenti di Federzoni e di Vittorio Emanuele III. Il primo ebbe a dire che l'attribuzione simultanea al Duce e al re del titolo di Primo maresciallo dell'Impero rappresentava una «ulteriore e insana usurpazione delle prerogative della Corona» (Federzoni, *Italia di ieri per la storia di domani*, p. 168). Il secondo così si sarebbe espresso rivolgendosi direttamente a Mussolini:

dopo la legge del Gran Consiglio questa legge è un altro colpo mortale contro le mie prerogative sovrane. Io avrei potuto darvi, quale segno della mia ammirazione, qualsiasi grado, ma questa equiparazione mi crea una posizione insostenibile, perché è un'altra patente violazione dello Statuto del Regno.

[De Felice, *Mussolini*, p. 31]

Certo è che la duplice attribuzione del grado di Primo maresciallo dell'Impero al re e al Duce incrinò in maniera sensibile i rapporti fra Vittorio Emanuele III e Mussolini,

anche se non in maniera definitiva; infatti, dopo una serie di insulti a Mussolini, il monarca «più tardi pentito forse della partaccia che ha fatto al capo del governo, si reca in pellegrinaggio a Predappio» (Mureddu, *Il Quirinale del Re*, p. 83). Riconsiderando, poi, a distanza di tempo i fatti dell'aprile 1938, il re valuterà il tutto in maniera più blanda, affermando che «lo Statuto si svolge» (*ibidem*, p. 81). Ancora nel 1943 «il monarca, tuttavia, ribadisce che "Mussolini è una gran testa" e, dopo, il 25 luglio e l'8 settembre del '43, disgustato della politica irresoluta e farragginosa di Badoglio, avrebbe rimpianto di non averlo al suo fianco» (*ibidem*, p. 85).

Il monarca ebbe evidentemente timore che l'episodio in questione contribuisse ulteriormente allo spostamento del vertice dello Stato dalla Corona al governo e non fu certamente rasserenato dal parere del Consiglio di Stato richiesto sul caso in questione da Mussolini, che, seppure con diversi *distinguo*, sanciva la piena legittimità costituzionale della creazione del grado di Primo maresciallo dell'impero e della sua duplice attribuzione ai due vertici dello Stato. Il parere in questione è in realtà quello dell'allora presidente del Consiglio di Stato Santi Romano (S. Romano, *Parere del Presidente del Consiglio di Stato*, pp. 847-849) che, nella sua analisi, prende sostanzialmente in considerazione due questioni: la prima riguarda la legittimità di una decisione presa dalla Camera a seguito di una convocazione d'urgenza e la seconda la competenza della creazione di nuovi gradi militari.

Per quanto riguarda il primo punto dell'analisi, sebbene – nota Romano – nessuna disposizione di legge e di regolamento contempli espressamente l'ipotesi che la Camera dei deputati sia convocata d'urgenza, tut-

tavia si ritiene che essa possa essere consentita dal principio generale che attribuisce al presidente della Camera dei deputati ampi poteri discrezionali su tutto ciò che riguarda il funzionamento della Camera stessa. Quanto alla creazione di nuovi gradi militari, il presidente Romano nota anzitutto che l'ordinamento dell'esercito non è materia su cui possa legiferare il potere esecutivo a norma della legge 31 gennaio 1926 n.100, quindi la Camera era l'unico luogo istituzionale nel quale istituire un nuovo grado mediante legge formale.

Da ultimo, Romano si sofferma sull'attenzione del legislatore che non solo ha disposto positivamente circa la creazione di un nuovo grado, ma anche negativamente evitando che tale grado possa essere conferito anche ad altre persone; quanto alla simultanea attribuzione del grado al capo dello Stato e al capo del governo è, per il presidente del Consiglio di Stato, «pienamente legittimo, anche dal punto di vista costituzionale, per l'ovvia considerazione che tale conferimento non deroga alla disposizione statutaria per cui il re è il capo supremo dell'Esercito». Tale parere è da ascrivere tra quelli di carattere politico che dal 1924 vennero redatti anche a titolo personale dai singoli giudici, sollevando in modo lampante la questione della guida politica dell'amministrazione (Melis, *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, pp. 1-19).

La particolareggiata e meticolosa analisi di Romano non sarà tuttavia per nulla apprezzata da Vittorio Emanuele III, che così commenterà l'esito dell'interrogazione al Consiglio di Stato: «I professori di diritto costituzionale, specialmente quando sono dei pusillanimi opportunisti come il professor Santi Romano, trovano sempre argomenti per giustificare le tesi più assurde: è il

loro mestiere» (cfr. Catania, *Formalismo e realismo nel pensiero di Santi Romano*, pp. 17-25; Fioravanti, *Le dottrine dello Stato e della costituzione*, pp. 443-447).

Anche la suprema magistratura amministrativa della nazione sembrava dunque contribuire alla legittimazione formale del principio diarchico; da un punto di vista simbolico il re e il Duce erano già stati sostanzialmente posti sullo stesso piano, come si è visto, in occasione della proclamazione dell'Impero: al fianco dell'imperatore vi era un anomalo capo del governo-Fondatore dell'Impero; con la duplice e simultanea nomina a Primi marescialli dell'Impero, Mussolini e Vittorio Emanuele III furono formalmente equiparati nel rango militare. Se, dunque, fino a quel momento era ancora abbastanza chiaro che il primato di operatività<sup>4</sup> del capo del governo rispetto al capo dello Stato era da collocare, nello spirito dello Statuto del Regno, in posizione subordinata al potere della Corona, in seguito a questo episodio il già delicato equilibrio fra Corona ed esecutivo subì un altro grave colpo.

Ma quale era la *ratio* politica sottesa ai fatti in questione? C'è chi vi ha letto le «premesse per l'assunzione da parte di Mussolini del Comando Supremo di tutte le Forze Armate» (Mureddu, *Il Quirinale del Re*, p. 31); già da tempo, infatti, il maresciallo Emilio De Bono aveva suggerito al Duce di farsi nominare maresciallo d'Italia. Una tale mossa, però, avrebbe sortito l'effetto di porre Mussolini in una posizione gerarchicamente inferiore a quella degli altri marescialli d'Italia (Badoglio, Pecori Giraldi, Caviglia, Graziani e lo stesso De Bono) per via dell'anzianità nel grado; questa soluzione avrebbe così portato, dal punto di vista di Mussolini, ad aggiungere un altro problema a quelli già esistenti. A tal proposito lo stes-

so Mussolini fece notare che la reazione del monarca alla creazione e alla doppia attribuzione del grado di Primo maresciallo dell'Impero era «quanto meno isterica» (De Begnac, *Taccuini mussoliniani*, p. 500) per due motivi: il primo era che quel grado, secondo il Duce, era frutto di un «decreto del Parlamento, volontà del popolo», il secondo era che il re aveva già condiviso per anni il grado di maresciallo d'Italia (istituito con la legge 28 maggio 1925 n. 865<sup>5</sup>) con i suddetti Diaz, Cadorna, Badoglio, Pecori Giraldi, Giardino, Caviglia e De Bono.

Perché ora si adontava se della più alta dignità militare, la massima, voluta dai rappresentanti del suo popolo, e non certamente da me, venivano contemporaneamente investiti il Re e il suo primo ministro al quale unicamente si doveva la conquista dell'Impero?

[De Begnac, *Taccuini mussoliniani*, p. 500]

Così s'interrogava il Duce. Una risposta avrebbe potuto forse già venirgli dalle caratteristiche caratteriali di Vittorio Emanuele III, descritte anni dopo da Domenico Bartoli, storico della monarchia italiana vicino agli ambienti di Corte: «è un militare ma non gli piacciono le ostentate uniformi, i gradi, le gerarchie irregolari, i borghesi vestiti da soldati» (Bartoli, *La fine della monarchia*, p. 170): ad un problema di natura istituzionale se ne aggiungeva, dunque, un altro legato alla formazione e al codice morale del monarca. Nelle parole di Bartoli, che vorrebbero descrivere il pensiero del re, non è difficile ritrovare il profilo di molti militari, di molti gerarchi e probabilmente dello stesso Duce; è evidente la critica ad un certo militarismo ostentatorio tipico del Fascismo.

Al di là dello specifico caso fascista, sembra comunque esserci una sorta di tendenza regolare da parte dei regimi totalitari a

creare gradi e/o costruire carriere militari da attribuire al capo e a personaggi di spicco del regime. Un caso simile fu quello di Hermann Goering, "numero due" del Reich hitleriano: il Führer elevò dodici ufficiali al grado di Feldmaresciallo, ma per Goering creò il grado di gran maresciallo del Reich, facendo disegnare per lui un'apposita nuova uniforme; tale nomina fu corredata inoltre dalla più alta onorificenza cavalleresca italiana, il Collare dell'Annunziata, che da tempo il generale desiderava e che gli fu imposto dal Conte Galeazzo Ciano, appositamente giunto da Roma (cfr. Mosley, *Hermann Goering*, p. 277). L'idea dominante in entrambi i regimi era quella della "Nazione in armi" nella quale non vi doveva essere alcuna distinzione fra l'ambito politico e quello militare; tale distinzione non solo si riteneva inopportuna, ma era anche giudicata dannosa ai fini del successo bellico.

L'attribuzione del titolo di Primo maresciallo dell'Impero a Mussolini e al re sembrò dunque, in questa prospettiva, voler distinguere tra la titolarità del comando sull'Esercito spettante al re e l'effettività del comando spettante al Duce; ma – nota De Felice (*Mussolini*, p. 31) – questa tesi non sembra del tutto convincente. Non era infatti necessaria per Mussolini una legittimazione di carattere militare per giungere ai vertici delle Forze Armate: il problema era piuttosto di ordine costituzionale e l'attribuzione del grado di Primo maresciallo dell'Impero certamente non lo risolveva. Capo Supremo delle Forze di terra, di mare e dell'aria (dopo l'istituzione della Regia Aeronautica Militare ad opera del maresciallo dell'aria Italo Balbo) era, infatti, sempre e comunque il monarca.

Resterebbe piuttosto ancora da spiegare il perché della duplice attribuzione al re e al

capo del governo. Secondo Enrico Caviglia, maresciallo d'Italia, eroe della prima guerra mondiale e già ministro della Guerra nel governo Orlando, «Mussolini si sente maturo per assumere il comando delle truppe in guerra e ha più fiducia nella sua strategia che in quella di Badoglio» (Caviglia, *Diario*, p. 187). Lo stesso Caviglia fa notare che i Rr.Dd. n° 866 dell'8 giugno 1925 e n° 68 del 6 febbraio 1927, che avevano rispettivamente ordinato l'Alto Comando e istituito la figura del capo di Stato Maggiore Generale, sembravano rimessi in discussione da un discorso del 30 marzo 1938 in cui Mussolini così si esprimeva:

le direttive politiche e strategiche della guerra vengono stabilite dal Capo del Governo; la loro applicazione è affidata al Capo del Governo; la loro esecuzione è demandata al Capo di Stato Maggiore Generale e agli organi dipendenti.  
[Caviglia, *Diario*, p. 188]

La legge 8 giugno 1925 n. 866 reca come titolo «Ordinamento dell'Alto comando dell'Esercito»; la prima parte del testo di legge è, poi, specificamente dedicata alla figura del Capo di Stato Maggiore Generale. All'art. 1 si afferma che la carica può essere ricoperta esclusivamente da un ufficiale che rivesta il grado di Maresciallo d'Italia, di Generale d'Esercito o d'Armata. Per quanto riguarda le dipendenze del Capo di Stato Maggiore Generale la legge sancisce che per quanto riguarda la materie inerenti la Regia Marina e la Regia Aeronautica egli dipenda direttamente dal Presidente del Consiglio; per quanto, invece, riguarda il Regio Esercito, la legge dispone che egli dipenda dal Ministro della Guerra. L'articolo 2 delinea in modo abbastanza chiaro il profilo operativo della nuova figura (per il testo della legge si veda *Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia*, 17 giugno 1925 n. 138, pp. 2469-2470). Ma la legge 866 aveva, come abbiamo visto, quale prima preoccupazione quella di riordinare l'assetto dell'Alto Comando, trattando la figura del Capo di Stato Maggiore

Si profilava, dunque, una politicizzazione dei vertici militari, ridotti a semplici esecutori delle «direttive politiche e strategiche» del capo del governo e non, si badi bene, del "governo". Tale politicizzazione delle Forze Armate (Federzoni, *Italia di ieri per la storia di domani*, pp. 178-191) si era realizzata nel corso degli anni anche con un graduale tentativo di omogeneizzazione fra Milizia ed Esercito: la prima veniva militarizzata, il secondo "fascistizzato".

La Milizia era divenuta pertanto a poco a poco un secondo esercito o l'anti-Esercito [...]. Ed ecco che essa pretendeva perequare i propri gradi, improvvisati e regolati quasi sempre per esclusivo merito politico, a quelli che gli ufficiali dell'Esercito si erano faticosamente guadagnati con anni di onorato servizio. [...] Quel delicatissimo problema dei rapporti fra Esercito e Milizia non fu mai, non che risolto, affrontato, perché Mussolini non volle rinunciare a un equivoco che egli riteneva giovevole alla conservazione e al raffor-

Generale più come un ruolo *de facto* ereditato dalla tradizione, che non come una figura militare istituzionalmente collocata. Sarà la legge 6 febbraio 1927 n. 68 ad avere come scopo l'istituzione della carica in questione e della precisa definizione delle sue attribuzioni. In tale provvedimento di legge, tuttavia, il ruolo operativo del Capo di Stato Maggiore Generale veniva drasticamente ridotto rispetto alla legge del 1925 fino a definirlo, all'articolo 1, «consulente tecnico del Capo del Governo» dal quale, ora, dipendeva direttamente anche per le materie inerenti il Regio Esercito; gli era, tuttavia, precluso, il rapporto diretto con i Capi di Stato Maggiore delle singole forze armate che doveva avvenire solo «per il tramite dei rispettivi ministri». Per quanto riguarda, da ultimo, la sua informazione circa l'andamento della politica nazionale e coloniale egli, non disponendo di un ufficio o di consiglieri *ad hoc*, è «tenuto al corrente» dal capo del Governo (per il testo della legge si veda *Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia*, 7 febbraio 1927, n. 30, pp. 548-549).

zamento del suo potere personale, anche se frattempo minava la compagine delle Forze Armate italiane.

[Federzoni, *Italia di ieri per la storia di domani*, p. 182]

La Milizia, che aveva preso il posto della Guardia Regia, si configurava sempre di più come una sorta di quarta forza armata «col suo stato maggiore, coi suoi organici, i suoi corpi tecnici, le sue numerose specialità» (*ibidem*); questo quadro risultò ancora più evidente con la sua militarizzazione. Ad un'analisi più approfondita del dato, però, ci si accorge che, al di là dell'immagine di potenza e di autonomia, la militarizzazione della Milizia comportò la sua sottomissione al re mediante il giuramento di fedeltà (in quanto forza armata), allontanando così il pericolo che si creasse all'interno dello Stato una sorta di "esercito privato" del capo del governo Duce del Fascismo. La Milizia Volontaria per la sicurezza nazionale, in base ai Rr.Dd.L 14 gennaio e 8 marzo 1923, era «al servizio di Dio e della Patria italiana, ed [...] agli ordini del capo del Governo» ed il suo giuramento era «Nel nome di Dio e dell'Italia, nel nome di tutti i caduti per la grandezza dell'Italia, giuro di consacrarmi tutto e per sempre al bene dell'Italia».

Con il R.d.l. 4 agosto 1924 – come si è visto – essa entrò a far parte delle Forze armate dello Stato ed i suoi componenti prestarono quindi giuramento di fedeltà al re secondo la formula consueta. Nessun membro della MVSN si levò a difendere il regime il 25 luglio 1943 (De Leonardis, *Monarchia, famiglia reale e forze armate*, p. 190).

Quanto alla fascistizzazione dell'Esercito è da notare che tale processo si scontrava – per converso – con il problema della fedeltà dei militari al sovrano: la subordinazione delle Forze Armate al capo del governo era

allora «condizionata al tacito patto che egli, alla sua volta, rimanesse subordinato al Re» come già era successo in occasione del primo governo Mussolini nel 1922, in cui, non certamente a caso, ministro della Guerra e ministro della Marina erano rispettivamente Diaz e Thaon de Revel.

Mussolini ritenne che tale processo potesse essere ulteriormente rafforzato da una capillare penetrazione del partito fra gli ufficiali: dopo anni di dibattito sull'opportunità del tesseramento dei militari si cominciò non solo a raccomandarlo caldamente ma anche a «praticare la selezione fascista degli ufficiali» (De Leonardis, *Monarchia, Famiglia Reale e Forze Armate*, p. 187).

A tal proposito appare emblematico un episodio avvenuto in uno dei luoghi considerati la punta di diamante dell'Esercito Italiano, cioè la Scuola Ufficiali di Pinerolo di cui era comandante il Generale Raffaele Cadorna; fu proprio lui a leggere agli ufficiali chiamati a rapporto la circolare inviatagli dal Segretario del Partito circa l'invito a raccogliere le iscrizioni al PNF degli ufficiali. Dopo aver dato lettura di quel testo, il generale lesse anche ai presenti l'articolo 10 del regolamento disciplinare del Regio Esercito che prescriveva l'assoluto divieto per gli ufficiali in servizio permanente effettivo di appartenere a qualsiasi associazione politica.

Il generale aveva così adempiuto al suo dovere (o meglio ai suoi doveri) di fedele esecutore delle disposizioni dello Stato e di garante della disciplina militare, che in quella particolare situazione significava creare un conflitto di ruoli non indifferente. In seguito all'episodio della Scuola Ufficiali di Pinerolo, non vennero presi provvedimenti disciplinari da parte del partito nei confronti del generale; tuttavia si cercò di ostacolare in tutti i modi l'avanzamento di Cadorna

a ruoli di comando più elevati e con maggior operatività (De Leonardis, *Monarchia, Famiglia Reale e Forze Armate*, p. 188).

La confusione tra l'ambito politico e quello militare era altissima e ciò che avveniva da un punto di vista politico al vertice, immancabilmente si rifletteva sulla base con atti e comportamenti tra loro confliggenti e sintomatici del più importante conflitto istituzionale in atto.

Ad una prima lettura dei fatti analizzati è difficile trovare un filo conduttore che leghi logicamente gli avvenimenti, quanto meno da un punto di vista spaziale o temporale: tuttavia, essi assumono una connotazione diversa se letti nella prospettiva di una convalida del principio diarchico anche da un punto di vista formale e in quella di un progressivo orientamento del governo verso una profonda e radicale riforma dello Stato e dello Statuto. Si ha infatti l'impressione che con la sostanziale formalizzazione del modello diarchico (realizzata, per esempio, mediante l'istituzione e la duplice attribuzione del Primo Maresciallo dell'Impero), esso si trovi già sorpassato da una nuova forma di esercizio del potere tesa alla riduzione della Corona a puro simbolo, se non addirittura alla graduale estromissione della figura regia dalla scena politica italiana; di ciò sarebbero conferma le parole di Ciano, in particolare quella espressione – «andare più in là alla prima occasione» (Ciano, *Diario*, p. 9) – suggerita a Mussolini.

Il caso italiano, dunque, sembra mostrare delle peculiarità che anche la dottrina non ha mancato di mettere a fuoco: Sergio Panunzio lo definisce il «regime fascista del capo del Governo» (Panunzio, *Il fondamento giuridico del fascismo*, p. 248), inteso tuttavia come «sottospecie del genere Monarchia» in cui il re è «interprete del popolo e

giuridicamente capo dello Stato» (*ibidem*, p. 260). Come è facile notare, l'espressione si presta a diverse interpretazioni a seconda del peso dato alle parole e ai ruoli. Innanzitutto la forma di governo è definita come il «regime fascista del capo del Governo», ponendo in modo chiaro ed esplicito l'accento sul ruolo istituzionale di quest'ultimo. Il re è visto «interprete del popolo e capo dello Stato», ma l'avverbio «giuridicamente» si presta ad una duplice lettura: lo si può intendere nel senso di una piena legittimazione costituzionale nell'esercizio delle prerogative regie, ma anche come un *de jure* che ne indebolirebbe l'effettività del ruolo: in questo secondo caso la Corona sarebbe concepita come semplice simbolo dell'unità della Nazione, effettivamente guidata dal capo del governo.

Tali riflessioni non rimasero pure speculazioni dei giuristi, ma si tradussero in veri e propri episodi in cui il conflitto istituzionale in atto si fece pesantemente notare. Nel maggio del 1938, per esempio, in occasione della visita di Hitler a Roma (che segue di due mesi l'istituzione del Primo Maresciallo dell'Impero), si verificarono alcuni incidenti di carattere protocollare nei confronti del *Führer*. Il ministro degli Esteri tedesco Von Ribbentrop avrà a dire a Mussolini: «l'unica cosa buona fatta dalla social-democrazia in Germania è stata di liquidare per sempre la monarchia» (Ciano, *Diario*, p. 132). Nota a tal proposito Galeazzo Ciano:

La Corte non ha voluto minimamente abdicare, si è rivelata di una ingombrante inutilità. All'arrivo il popolo ha provato grande delusione nel vedere che il fondatore della potenza politica italiana non era al fianco del *Führer* nel trionfo delle vie imperiali, da lui concepite e realizzate. I tedeschi, l'hanno forse sentito quanto noi.

[*Ibidem*]



Etiopia. Una manifestazione di coloni italiani dopo la conquista.

Proprio in occasione di questa visita si percepirà lo stridente accostamento tra i due regimi rivoluzionari tipicamente novecenteschi, e una monarchia di antichissima tradizione intenta a recuperare un proprio spazio vitale di fronte alla "tracimazione" politica, simbolica ed istituzionale del regime fascista.

Tutto l'ambiente è amuffito: una dinastia che è vecchia di mille anni, non ama l'espressione di un regime rivoluzionario. Ad un Hitler, che per loro non è altro che il *parvenu*, preferiscono un qualsiasi reuccio, magari di Danimarca o di Grecia, con un pezzo di corona e un numero imprecisato di quarti.

[*Ibidem*]

Lo stesso Federzoni nota a tal proposito che tra Italia e Germania sussiste un rapporto di «indispensabile parallelismo delle due

rivoluzioni» (Federzoni, *Italia di ieri per la storia di domani*, p. 166) e appunto in questa prospettiva la questione del Primo Mare-sciallato dell'Impero può essere meglio compresa e decifrata. Nel 1943 si cercherà di giustificare la cobelligeranza con gli anglo-americani proprio fornendo questa argomentazione: l'alleanza italo-tedesca non era un'alleanza fra Stati, ma fra rivoluzioni.

Infatti, pochi mesi prima della visita a Roma (precisamente nel febbraio del 1938), il *Führer* aveva assunto anche il comando delle forze armate e ciò, chiaramente, in vista di un ormai imminente inizio dell'offensiva bellica. Ma mentre per Hitler, capo dello Stato e capo del governo, attribuirsi una nuova carica o funzione non costituiva una difficoltà insormontabile, per Mussolini, "semplice" capo del governo, il problema non era di soluzione facile e immediata. «Conveni-

va raggiungere l'obiettivo per altra via: occorre anzitutto un grado e un'uniforme» (Federzoni, *Italia di ieri per la storia di domani*, p. 167).

Il problema fu evidente da subito anche in senso simbolico, in quanto il Duce poteva ora indossare, come il suo sodale, l'uniforme militare con le stellette e la doppia greca. Quello che più interessa la lettura del dato storico non è tanto il fatto che Mussolini potesse fregiarsi del più alto grado militare dell'Impero con tutti i privilegi connessi, quanto piuttosto che il capo del governo fosse ora a tutti gli effetti un militare del Regio Esercito con il grado più alto della gerarchia: la guerra incalzava e il grado simbolico ed onorifico di Caporale d'onore della Milizia, ricoperto dal Duce, non era più sufficiente<sup>6</sup>. La confusione tra l'ambito politico e quello militare risultava così via via maggiore in seguito alla caduta definitiva e formale del già labilissimo confine tra i due ambiti nel quadro del regime fascista.

Infatti, l'attribuzione a Mussolini di un qualsivoglia alto grado esistente nell'ordinamento militare italiano avrebbe creato l'ambiguità di conferirgli lo *status* di militare del Regio Esercito, ma di porlo, al tempo stesso, in una posizione subordinata al Capo di Stato Maggiore Generale (che nella fattispecie era, come abbiamo visto, il maresciallo Badoglio<sup>7</sup>) per via del grado o dell'anzianità nel grado; il Capo di Stato Maggiore Generale sarebbe stato a propria volta subordinato al capo del governo secondo quanto previsto dai già citati Regi decreti 8 giugno 1925 n. 866 e 6 febbraio 1927 n. 68.

A ciò si aggiunga che il re Primo maresciallo dell'Impero, da un punto di vista meramente militare, non poteva argomentare la sua superiorità gerarchica su Mussolini adducendo l'anzianità nel grado, essen-

do stati entrambi elevati a quel titolo simultaneamente: l'unica "superiorità" di cui il re poteva ancora beneficiare, seppure con difficoltà, era quella sancita dallo Statuto e dalle leggi costituzionali che si riveleranno non per nulla la chiave di volta dei fatti del 25 luglio 1943.

Sembra dunque corroborarsi la tesi secondo cui la creazione del grado di Primo maresciallo dell'Impero e la sua duplice attribuzione al capo dello Stato e al capo del governo avrebbe avuto un fine principale ed un effetto correlato; il fine principale sarebbe stato quello di attribuire al Duce il controllo politico e militare delle Forze Armate in vista dell'imminente inizio dell'offensiva bellica al fianco della Germania di Hitler; l'effetto correlato sarebbe stato di portare il principio diarchico fino alle sue estreme conseguenze, mettendo in discussione anche la superiorità formale del re dopo avergli già sottratto, in concreto, numerose prerogative.

Anche nella quotidianità del Paese, l'ambiguità generata dalle conseguenze dell'istituzione del Primo Maresciallo dell'Impero non tardò a farsi notare, con risvolti talvolta grotteschi: la dicitura al plurale «Primi Marescialli dell'Impero» era impiegata secondo Federzoni per «usare un riguardo, del resto puramente formale al Re», in quanto in ogni pubblica manifestazione la Diarchia si era resa tangibile. Non mancò chi propose di commissionare ad un compositore un nuovo inno risultante dalla fusione di quello regio, la «Marcia Reale», e di quello fascista, «Giovinezza» (Federzoni, *Italia di ieri per la storia di domani*, p. 167).

Rimane tuttavia senza risposta un interrogativo dal peculiare valore sia politico, sia istituzionale, sia – ancora – simbolico: perché Mussolini, nel maggio del '38, durante la

grande parata militare su Via dell'Impero, non indossò l'uniforme dell'Esercito italiano con i gradi da Primo maresciallo dell'Impero e il berretto d'ordinanza con la doppia greca, ma la solita uniforme da Primo Caporale della Milizia con camicia nera e il fez con l'aquila imperiale?

### 3. *L'«Eroe latino» e il «Mas veloce»: qualche provvisoria conclusione*

L'episodio in questione, al di là della vicenda di storia delle istituzioni militari ad esso sottesa, getta luce su notevoli altri fronti di indagine, primo fra tutti quello del "problema del capo" in epoca fascista. Certamente il Fascismo attuò un processo di sacralizzazione della politica (cfr. Gentile, *Il culto del littorio*), producendo tuttavia l'effetto (solo apparentemente paradossale) di desacralizzare ciò che di sacro vi era secondo lo Statuto del Regno: la persona del re.

Durante il Fascismo si udranno raramente parole come quelle pronunciate da D'Annunzio – e tuttavia riportate da Umberto Barengo nelle colonne del *Dizionario di Politica* del PNF – in occasione dell'ascesa al trono nel 1900 del giovane re Vittorio Emanuele III: «T'ellesse il destino, all'alta impresa audace. Tendi l'arco, accendi la face, colpisci, illumina, eroe latino!» (Barengo, *Vittorio Emanuele III*, pp. 621-625). Molto più frequenti furono gli scrittori che divinizzarono la persona del Duce: tra loro il nome più illustre è certamente quello di Filippo Tommaso Marinetti il quale, pur non avendo condiviso le scelte politiche dell'amico Mussolini, continuò a vedere in lui il prototipo dell'uomo futurista la cui volontà «fende la folla come un *mas veloce*» (Marinetti,

*Marinetti e il futurismo*, p. 576). «L'Italia unico sovrano», scrisse il padre del futurismo nel Manifesto del Partito Futurista Italiano: la monarchia era, per dirla con le sue parole, «passatista» (*ibidem*, pp. 152-158).

Doveroso punto di partenza di ogni ricerca è in generale l'analisi di documenti ritenuti eloquenti circa la realtà dell'oggetto di analisi. Esistono tuttavia campi di studio nei quali altrettanto importanti e talvolta fondamentali sono i "silenzi" della storia, ovvero ciò che deliberatamente non fu detto o non si volle dire. La ricerca di un esauriente e soddisfacente profilo istituzionale della figura regia nel periodo fascista oscilla ripetutamente proprio verso questo genere di indagine del "non detto".

A fianco di un'ingente mole di letteratura giuridica e politologica centrata sul capo del governo fascista si riscontrata, infatti, l'esistenza di una sorta di "deserto" nel momento in cui ci si avventuri alla ricerca di fonti e documenti che, con la stessa dovizia di particolari, affrontino il tema del capo dello Stato. Tale situazione evidentemente appare sintomatica di una precisa impostazione da parte del regime. E le eccezioni, naturalmente, appaiono proprio per questo ancor più significative.

Ecco allora che Julius Evola, nel saggio dal titolo *Il fascismo e l'idea politica tradizionale* (in un paragrafo che dedica espressamente alla Diarchia), afferma che quella particolare sindrome istituzionale era dopotutto caratterizzata da una specifica propria identità e non si poteva considerare alla stregua di un ibrido o di un difetto della forza rivoluzionaria del movimento mussoliniano. *Rex e dux* incarnavano cioè, rispettivamente, il principio della sovranità sacro e intangibile e colui che in particolari momenti della vita dello Stato esercita poteri ecce-

zionali in una posizione esposta; al *dux*, inoltre, erano richieste le qualità di un individuo superiore alla norma e particolarmente dotato, non dovendo egli trarre la propria autorità da una pura funzione simbolica non-agente e, per così dire, «olimpica».

Quanto mai calzante appare quest'immagine usata da Evola relativamente al luogo dove gli antichi greci ritenevano abitassero le divinità. Il Quirinale assumerebbe cioè in taluni frangenti i caratteri dell'Olimpo: un luogo magari meraviglioso, ma al quale sono di fatto limitate le possibilità di contatto con la realtà politica del Paese.

Si ha in sostanza l'impressione di un re talvolta ignorato dal Fascismo, talvolta elevato al supremo rango di *Pontifex* della sovranità (come nel caso dell'acquisizione del titolo di imperatore di Etiopia), ma di fatto sempre privato di molte sue prerogative e relegato in "spazi non decisionali" della vita del regime: il vecchio adagio latino *promoveatur ut amoveatur* sembra trovare nel caso del re d'Italia una sua peculiare via di realizzazione. Il monarca assurge persino al ruolo di imperatore, venendo così collocato in una sorta di "empireo istituzionale" dal quale può solo parzialmente accedere alla concreta vita politica: è il capo del governo che dovrebbe fungere da unico tramite fra il popolo e la Corona.

Il progetto fascista non si realizzerà però completamente, se è vero che, proprio attraverso la figura e l'opera del capo dello Stato, al contrario, partirà e si concretizzerà l'isolamento del capo del governo culminante nella sua revoca e nel suo arresto.

Se si considerano tutti questi aspetti, emerge chiara l'esigenza di creare nuovi collegamenti fra argomenti abbondantemente studiati in quanto tali, ma non sempre letti sotto una luce che ne mettesse in evidenza le

più complete prospettive di lettura lungo le migliori direttrici additate dalla collaborazione fra storia costituzionale ed altre discipline (cfr. Ornaghi, *Scienza politica e Storia costituzionale*, pp. 9-16).

I molti sforzi che spesso si fanno per capire la mentalità politica e giuridica di quegli anni non devono rimanere in definitiva un puro esercizio di storia erudita o di "archeologia contemporanea" teso a descrivere – seppure con precisione – i fatti, le istituzioni, le strutture e i sistemi di quel tempo. Per non commettere un simile errore si tratta di ricorrere a nulla più che un vecchissimo antidoto proprio della ricerca scientifica: rileggere vecchi argomenti con nuovi occhi e interrogarli con nuove domande.

### Bibliografia

- Aquarone (A.), *La milizia volontaria nello stato fascista*, in A. Aquarone-M. Vernassa (a cura di), *Il regime fascista*, Bologna, Il Mulino, 1974;
- Aquarone (A.), *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, Einaudi, 1965;
- Arendt (H.), *Le origini del totalitarismo*, Torino, Edizioni di Comunità, 1999;
- Barengo (U.), *Vittorio Emanuele III*, in PNF (a cura del), *Dizionario di Politica*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia, 1940, vol. IV;
- Bartoli (D.), *La fine della monarchia*, Milano, Mondadori, 1947;
- Biloni (V.), *La vita di Mussolini narrata ai fanciulli*, Brescia, Vannini, 1929;
- Biscaretti di Ruffia (P.), *Le attribuzioni del Gran Consiglio del Fascismo*, Milano, Giuffrè, 1940;
- Catania (A.), *Formalismo e realismo nel pensiero di Santi Romano*, in Conforti-Dini-Festa, *Realismo e mito politico*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1995;
- Ciano (G.), *Diario*, Milano, Rizzoli, 2000;
- Caviglia (E.), *Diario (aprile 1925-marzo 1945)*, Roma, Gerardo Casini, 1952;
- Cervi (M.) (a cura di), *Mussolini. Album di una vita*, Milano, Rizzoli, 1992;
- Cognasso (F.), *I Savoia*, Milano, Dall'Oglio, 1970;

## Mancini

- Colombo (P.), *Il Re d'Italia. Prerogative costituzionali e potere politico della Corona (1848-1922)*, Milano, Franco Angeli, 1999;
- Corsini (V.), *Il Capo del Governo nello Stato fascista*, Bologna, Zanichelli, 1935;
- Costa (P.), *Lo »Stato totalitario«: un campo semantico nella giuspubblicistica del fascismo*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 1999, n. 28, tomo II;
- Costamagna (C.), *Governo*, in PNF (a cura del), *Dizionario di Politica*, cit., vol. II;
- *Capo del Governo in PNF* (a cura del), *Dizionario di Politica*, cit., vol. I;
- De Begnac (Y.) (a cura di), *Taccuini mussoliniani*, Bologna, Il Mulino, 1990;
- De Felice (R.), *Mussolini. Il Duce. II. Lo stato totalitario 1936-1940*, Torino, Einaudi, 1974;
- De Francesco (G.), *Corona*, in PNF (a cura del), *Dizionario di Politica*, cit., vol. I;
- Delcroix (C.), *Un uomo e un popolo*, Firenze, Vallecchi, 1928;
- De Leonardi (M.), *Monarchia, Famiglia Reale e Forze Armate nell'Italia unita*, in «Rassegna Storica del Risorgimento», a. LXXXVI, f. 2 (aprile-giugno 1999), pp. 177-202;
- Federzoni (L.), *Italia di ieri per la storia di domani*, Milano, Mondadori, 1967;
- Ferracci (A.), *La figura costituzionale del Gran Consiglio*, in «Rivista di Diritto Pubblico», 1929, I;
- Fioravanti (M.), *Le dottrine dello Stato e della costituzione*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato Italiano dall'Unità ad oggi*, Roma, Donzelli, 1995;
- Fischella (D.), *Analisi del totalitarismo*, Messina-Firenze, D'Anna, 1978;
- Gentile (E.), *Il culto del littorio*, Roma-Bari, Laterza, 1994;
- Grana (S.), *Mussolini spiegato ai bimbi*, Firenze, Sergio, 1927;
- Marinetti (F.T.), *Marinetti e il Futurismo*, in Id., *Teoria e invenzione futurista*, Mondadori, 1998;
- *Manifesto del partito futurista italiano*;
- Martucci (R.), *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, Carocci, 2002;
- Melis (G.), *Fascismo. Ordinamento costituzionale*, in «Digesto delle discipline pubblicistiche», Torino, Utet, 1987-2000, vol. VI (1991);
- *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, in S. Cassese (a cura di), *Il Consiglio di Stato e la riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1997;
- Mosley (L.), *Hermann Goering*, Milano, Sperling & Kapfer, 1977 (ed. orig. *The Reich Marshal*, London, Weidenfeld and Nicolson, 1974);
- Mureddu (M.), *Il Quirinale del Re*, Milano, Feltrinelli, 1977;
- Ornaghi (L.), Parsi (V.E.), *La virtù dei migliori. Le élite, la democrazia, l'Italia*, Bologna, Il Mulino, 1994;
- *Scienza politica e Storia costituzionale. Osservazioni intorno ad un sodalizio utile (e possibile)*, in «Giornale di Storia costituzionale», I (2001), n. 1;
- Orrei (E.), *La monarchia fascista*, Roma, Marviana, 1944;
- Panunzio (S.), *Il fondamento giuridico del fascismo*, Roma, Bonacci, 1987;
- *Leggi costituzionali del regime*, Roma, Sindacato Nazionale Fascista Avvocati e Procuratori, 1932;
- Pedio (A.), *La cultura del totalitarismo imperfetto. Il Dizionario di politica del Partito Nazionale Fascista (1940)*, Milano, Unicopli, 2000;
- «Raccolta ufficiale delle Leggi e dei Decreti del Regno d'Italia», 1939, vol. II, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1939;
- Rocco (A.), *Legge sulle attribuzioni e prerogative del Capo del Governo. Primo Segretario di Stato. Relazione sul disegno di legge*, in Id., *La trasformazione dello Stato*, Roma, La Voce, 1927;
- Romano (S.), *Parere del Presidente del Consiglio di Stato S. Romano sulla istituzione del primo maresciallo dell'Impero*, in R. De Felice, *Mussolini. Il Duce. II. Lo stato totalitario 1936-1940*, Torino, Einaudi, 1974;
- Schmitt (C.), *Il custode della costituzione*, Milano, Giuffrè, 1981 (ed. orig., *Der Hüter der Verfassung*, Berlin, Duncker & Humblot, 1969);
- Stoppino (M.), *Totalitarismo*, in N. Bobbio-N. Matteucci-G. Pasquino (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, Utet, 1983;
- Wert (N.), *Storia dell'Unione Sovietica. Dall'Impero Russo alla Comunità degli Stati Indipendenti. 1900-1991*, Bologna, Il Mulino, 1993 (ed. orig. *Histoire de l'Union Sovietique. De l'Empire russe à la Communauté des États indépendents*, Paris, Presses Universitaires de France, 1990).

- <sup>1</sup> Cuido Melis parla a tal proposito di «intima contraddizione di un regime a vocazione totalitaria costretto a svilupparsi nell'alveo della forma istituzionale monarchica e nella vigenza dello Statuto Albertino» (*Fascismo*, p. 272).
- <sup>2</sup> Il re manifestò, in occasione della proclamazione dell'Impero nel 1936, l'intenzione di elevare il Duce al rango di principe; tale titolo sarebbe stato addirittura estensibile a tutta la famiglia e trasmissibile alla progenie. Mussolini finirà per accettare solamente il cavalierato di Gran Croce dell'Ordine militare di Savoia, la più alta onorificenza delle Forze Armate (cfr. Mureddu, *Il Quirinale del Re*, pp. 80-81; Corsini, *Il Capo del Governo nello Stato fascista*, pp. 105-120).
- <sup>3</sup> La Camera era chiusa, ma i deputati, convocati a Roma da Achille Starace, svolsero ugualmente una riunione a Montecitorio nella quale approvarono la proposta del presidente della Camera Costanzo Ciano. Sul tema della convocazione dei deputati si veda Colombo, *Il Re d'Italia*, pp. 235-249.
- <sup>4</sup> Dall'analisi dei concetti di «Stato» e di «governo» operata dai giuristi del regime, emerge la loro

corrispondenza rispettivamente con l'elemento «statico» e con quello «dinamico» della nazione. Tale corrispondenza si ripropone ai vertici del Regno: al capo dello Stato pertiene la funzione rappresentativa dello Stato medesimo, giustapposta (o contrapposta) a quella attiva e direttiva del capo del governo. (Cfr. Rocco, pp. 195-202; Panunzio, pp. 3-13; Costamagna, *Capo del Governo*, pp. 390-392; Costamagna, vol. II, pp. 346-350; De Francesco, *Corona*, vol. I, pp. 627-628).

- <sup>5</sup> La legge in questione convertì il Regio Decreto Legge del 4 novembre 1924 n.108 relativo all'istituzione del grado di maresciallo d'Italia per il Regio Esercito e di «Grande Ammiraglio» per la Regia Marina. Simultaneamente la legge in questione attribuiva al Duca della Vittoria, Generale Armando Diaz e al Conte Generale Luigi Cadorna il grado di maresciallo d'Italia e all'Ammiraglio Paolo Tahon de Revel quello di «Grande Ammiraglio» (per il testo della legge si veda *Cazzetta Ufficiale del Regno d'Italia*, 16 giugno 1925 n. 138, p. 2430).
- <sup>6</sup> Frequenti sono le immagini del Duce che indossa un'uniforme di

foggia militare con una «V» rovesciata su sfondo nero e l'aquila imperiale sottostante, cucita sulla spalla sinistra. Tale grado (con relativa uniforme) sarà comunque utilizzato da Mussolini anche dopo il conferimento del Primo Maresciallo dell'Impero. Si veda M. Cervi (a cura di), *Mussolini. Album di una vita*, Milano, Rizzoli, 1992, in particolare le pp. 179-195.

- <sup>7</sup> La rivalità e l'antipatia tra il maresciallo Badoglio e Mussolini sono abbastanza risapute: la situazione si acui in particolare dopo la disfatta italiana sul fronte greco con la conseguente sostituzione di Badoglio nel ruolo di capo di Stato Maggiore Generale con il Generale Cavallero. Tuttavia ancora nel 1939 si rintracciano documenti come il R.d. 27.02.1939-XVII n. 537 recante come titolo «Autorizzazione di Grazzano Monferrato in Provincia di Asti a modificare la propria denominazione in Grazzano Badoglio». Si tratta del paese natale del Maresciallo d'Italia, autorizzato a modificare il proprio nome includendovi il cognome del suo più illustre cittadino (*Raccolta ufficiale delle Leggi e dei Decreti del Regno d'Italia*, p. 481).

# Il Parlamento della Quinta Repubblica: l'approdo\*

ALFONSO DI GIOVINE

## 1. Osservazioni introduttive

Fin dal suo esordio, la forma di governo della V Repubblica è stata oggetto di particolare attenzione da parte dei costituzionalisti italiani, a causa sia del grande interesse suscitato dalla novità (che superava la tradizionale dicotomia fra regimi parlamentari e regimi presidenziali) da essa rappresentata, che dal fatto che ben presto essa è diventata uno dei modelli di riferimento nel dibattito sulla riforma delle nostre istituzioni: sicché, il patrocinare il modello di democrazia da essa sotteso e il sostenere la sua *transplantation* in Italia, per un verso; il rifiutarlo in quanto esempio di "democrazia autoritaria" (come suonava il titolo di un libro di Mauro Volpi) e l'argomentare la sua non trapiantabilità o l'inopportunità del trapianto nel nostro paese, per un altro, ha costituito per parecchi anni uno dei luoghi topici della *querelle* costituzionale italiana.

Ora che l'*appel* della forma di governo francese è in disarmo (tanto da far velenosamente, ma correttamente, osservare che

sembra che in Italia mai nessuno abbia pensato d'introdurre quella forma di governo<sup>1</sup>: Ferrara 2002, p. 15), sostituita negli ultimi tempi da una versione reificata, decontestualizzata e proposta in chiave di *argumentum quoad auctoritatem* di un travisato modello Westminster, è più facile guardare a quel sistema con serenità, concentrando ovviamente l'attenzione – per stare al tema del Colloquio – sul Parlamento.

## 2. La costituzione e il suo filo d'Arianna

«Pour se diriger dans le labyrinthe des dispositions constitutionnelles de 1958, il existe un fil d'Ariane simple et connu aujourd'hui de tous: l'abaissement du rôle du Parlement» (Rousseau 1992, p. 24): muovendo

\* Per un errore tipografico l'articolo di Alfonso Di Giovine è stato pubblicato nel numero 8/II 2004 del «Giornale di Storia costituzionale» privo di alcune note importanti. Lo ripubblichiamo in forma integrale scusandocene con l'autore e con i lettori.

da questa pressoché unanime consapevolezza, si tratta ora di addentrarsi nel labirinto seguendo il filo, al fine d'individuare gli effettivi elementi di quell'indebolimento<sup>2</sup>.

Cominciando con un'osservazione: ai due capi del filo si trovano – come norme fondanti l'*abaissement* – gli articoli 20 I co. e 49 II co. Il primo dispone che «il Governo determina e dirige la politica nazionale»; il secondo inizia affermando che «l'Assemblea nazionale fa valere la responsabilità del Governo mediante la votazione di una mozione di sfiducia»: sembrerebbero i poli di un'equilibrata dialettica fra esecutivo e legislativo, ma si sa che mentre la prima disposizione è con assoluta consequenzialità svolta dalla serie di articoli che verranno fra poco esaminati e corposamente sostanziata nella prassi, la seconda è ben presto rimasta inoperosa sulla carta, avendo ballato un solo autunno – se si vuole storpiare il titolo di un celebre film – per poi morire come la sua protagonista<sup>3</sup>.

Orbene, seguendo l'ordine degli articoli costituzionali (alcuni dei quali attengono all'organizzazione e ai poteri del Parlamento, talvolta operando – come ha scritto Pegoraro 1983, p. 13 – un'"invasione" nel suo ambito più tradizionalmente auto-organizzatorio; mentre altri disciplinano la classica materia costituzionale della dialettica governo-Parlamento), gli elementi di maggior rilievo<sup>4</sup> rinvenibili in costituzione volti a rendere al massimo operativo il principio sancito dal primo comma dell'art. 20, sono disciplinati:

a) dall'art. 23, che sancisce l'incompatibilità fra mandato parlamentare e funzione ministeriale: disposizione contro la natura del regime parlamentare (e dunque "sapientemente" aggirata nella prassi, come descrive Rousseau 2000, p. 59), che ha portato

spesso al vertice del governo personalità mai passate per le aule parlamentari; e "di forte contenuto simbolico", volta com'è «a sottolineare l'autonomia del Governo dal Parlamento ed il primato della dimensione tecnocratica su quella politica, in una prospettiva che ben si presta a contrapporre [...] il momento dell'azione concreta ed efficace (il Governo) a quello della discussione sterile e vacua (il Parlamento)» (Canepa 2000, p. 67);

b) dall'art. 38 I co., a norma del quale il «Governo può, per l'esecuzione del suo programma, richiedere al Parlamento l'autorizzazione ad emanare con ordinanze, entro un termine limitato, provvedimenti che rientrano normalmente nella competenza della legge»: utilizzato e criticato in maniera equanime *bipartisan*, questo ricorso al potere di ordinanza – che peraltro legalizza una prassi risalente alla Terza e alla Quarta Repubblica (Bartolini 1981, p. 214) – «constitue un désaisissement quasi total du Parlement puisque la procédure de ratification se réduit en fait au dépôt d'un projet de loi jamais discuté et que le contenu des ordonnances n'est que très vaguement défini par la loi d'habilitation. Toutefois, on peut nuancer cette remarque pessimiste en rappelant que les lois d'habilitation ont été peu nombreuses, que toutes n'ont pas été effectivement utilisées, que le contrôle du Conseil Constitutionnel sur la loi d'habilitation est de plus en plus vigilant et enfin que le Parlement ne se prive pas ultérieurement de modifier les ordonnances par voie d'amendement» (Mény 1999, p. 87);

c) dall'art. 40, secondo il quale le «proposte e gli emendamenti formulati dai membri del Parlamento non sono ammissibili quando la loro adozione abbia per conseguenza una diminuzione delle entrate o la creazione e l'aggravamento del debito pub-

blico: Mény, nel testo appena citato, ricorda a p. 77 che i governi utilizzano occhiutamente l'irricevibilità finanziaria, fino all'assurdo di aver messo in scena uno "spectacle ridicule [...] d'un garde des Sceaux (Pleven) déclarant l'irricévisibilité d'une proposition de loi sur la suppression de la peine de mort au motif que le maintien des condamnés en prison augmenterait les dépenses de l'administration pénitentiaire»;

d) dall'art. 43 ult. co. che limita a sei (meno della metà di quelle italiane, quindi) il numero delle commissioni permanenti per ciascuna assemblea: a fondamento di tale limitazione s'individua comunemente il proposito «d'empêcher qu'elles ne constituent des "contre-ministères" pouvant concurrencer le gouvernement» (François 2001, p. 34); ma essa determina anche, come danno collaterale, la mancanza di specializzazione e la pletoricità (Avril 1976, p. 90) delle commissioni stesse.

Per attrazione di materia si può ricordare che le commissioni d'inchiesta non sono previste in costituzione, ma da due ordinanze del 1958 (17 novembre e 30 dicembre) che prevedono una serie di vincoli politici e giuridici che privano d'incisività il loro lavoro (Rousseau 2000, pp. 51-52);

e) dall'art. 44 III co. che istituisce il cd. *vote bloqué* (tanto noto da esimere dalla necessità di illustrarlo): all'inizio della Quinta Repubblica il ricorso a questa tecnica d'imbavagliamento del Parlamento «concepito in linea di principio solo per i testi essenziali alla politica del Governo, fu eccessivo. Dopo quel periodo è stato constatato un utilizzo più ragionevole di questa procedura, dato che il Governo tende a ricorrervi frequentemente solo quando la maggioranza di cui dispone è debole»<sup>5</sup>;

f) dall'art. 48 I co. che costituzionalizza la

*maitrise* governativa sui lavori parlamentari, disponendo che l'o.d.g. delle assemblee «comporta, per priorità e nell'ordine fissato dal Governo, la discussione dei disegni di legge presentati dal Governo e delle proposte di legge da esso accettate»: al qual proposito bisogna rilevare che la prassi, per un verso, esibisce un certo tasso di contrattazione fra capigruppo e governo nella stesura dell'ordine del giorno (Carcassonne 1984, p. 915); per un altro, determina la protesta dei presidenti di assemblea fondata sul fatto che «l'ordre du jour [...] laisse trop peu de temps pour délibérer sur des textes mûris par l'administration pendant des mois, parfois des années», sicché «le rythme imposé par le gouvernement rend impossible une contre-expertise» da parte dei parlamentari (Mopin 1997, p. 51);

g) dall'art. 49 penultimo comma, a norma del quale il Primo ministro «può, su deliberazione del Consiglio dei ministri, impegnare la responsabilità del Governo dinanzi all'Assemblea nazionale sulla votazione di un testo. In tal caso il testo si considera adottato, salvo che una mozione di sfiducia, presentata nel termine di 24 ore, sia votata nei modi previsti dal comma precedente»: si tratta del più potente fra i vari strumenti finalizzati a fare dell'esecutivo «il vero padrone dei lavori parlamentari» (Piciacchia 1998, p. 188), quello che fece sottolineare a Paul Reynaud (cit. da Giovannelli 1984, p. 124) che non esiste «un Parlamento al mondo che sia, come lo sarà il Parlamento francese [...] privato del diritto di votare la legge». Il combinato disposto con il comma precedente<sup>6</sup> rende ragione del perché esso è utilizzato fino alla banalizzazione (François 2001) dai governi a maggioranza relativa: dato che «una mozione di sfiducia può essere adottata solo a maggioranza asso-

luta [...] e che è altamente improbabile trovare una tale maggioranza di deputati che metta insieme i propri voti contro il Governo, a rischio di incorrere in uno scioglimento, il Primo Ministro dispone di una procedura che gli permette di far approvare progetti di legge che la sua stretta maggioranza non potrebbe mai imporre in assemblea in tempi normali» (Viala 2000, pp. 222-223, il quale in nota precisa che senza «il sostegno della maggioranza assoluta un Governo può temere che i propri progetti di legge siano respinti a maggioranza relativa»).

### 3. Il Parlamento della V<sup>a</sup> Repubblica nel contesto comparatistico

Chi legga la costituzione francese nella versione vigente – e dunque arricchita delle non irrilevanti modifiche che hanno moderato (sull'onda di un diffuso movimento d'opinione: v., ad esempio, Birnbaum, Hamon, Troper 1977) il bigottismo antiparlamentare che informava il testo del 1958<sup>7</sup> – e voglia inserire il Parlamento di Parigi nell'ambito delle categorie elaborate in ordine al ruolo dei Parlamenti nelle democrazie mature contemporanee, non ha scelta sulla casella in cui inserirlo, posto che fra tutte le costituzioni dell'Europa occidentale quella della V Repubblica attribuisce alle camere le prerogative più ridotte (Gervasoni 2003, p. 160).

Va per la maggiore, ad esempio, la distinzione fra parlamenti di trasformazione e parlamenti arena (Polsby 1975, pp. 257 ss.); una distinzione certo da giudicare troppo americano-centrica (Panbianco 1987, p. 204) – forgiata com'è al fine di proporre la suggestione dell'eccezionalità del Congresso a fronte degli altri Parlamenti, tutti «accata-

stati, alla rinfusa, in una sola categoria» (*Ibidem*) – e che non valorizza a sufficienza il passaggio dalla classica contrapposizione istituzionale fra governo e Parlamento al dinamismo funzionale che contrappone *continuum* maggioritario e opposizione<sup>8</sup>, ma che pur sempre evoca in maniera sufficientemente nitida due diverse vocazioni che possono caratterizzare l'istituto parlamentare (come fa del resto la distinzione proposta da Chimenti 1980, pp. 25 ss., fra Parlamento decisionale e Parlamento ratificatorio): proprio seguendo la dottrina francese, che parla continuamente di "chambres d'enregistrement", non dovrebbero esserci dubbi sul ruolo di Parlamento arena e/o ratificatorio delle assemblee parigine.

Se ci si colloca d'altra parte nella diversa e simmetrica prospettiva di misurare il rendimento dei governi sotto il profilo della loro capacità di proteggere le proprie politiche nella sede parlamentare (Blondel 1973, *passim*), non residuano dubbi sulla casella in cui inserire il governo francese, trattandosi di uno dei governi a più alta protezione delle proprie politiche nella dinamica con il Parlamento (tanto più se scomposto nella dialettica maggioranza-opposizione) che si conoscano nelle liberaldemocrazie mature. Dunque non era solo retorica la stigmatizzazione mitterrandiana (in un'intervista a *Le Monde* del 2 luglio 1981, quasi due mesi dopo la sua elezione, dunque) dell'*abaissement* del Parlamento francese<sup>9</sup> (visualizzato anche nella topografia costituzionale che fa precedere il titolo sul Parlamento da quelli sul presidente e sul governo: Quagliariello 2003, p. 472): se è vero che esso condivide con quelli di altri paesi la situazione tipica delle democrazie maggioritarie nelle quali il governo si pone come centro motore del sistema politico e come comitato direttivo della maggio-

ranza e soffre con essi della più generale lateralizzazione indotta dall'ambiente politico-sociale complessivo<sup>10</sup>, è altresì vero che la Francia della V Repubblica – a fronte di questi elementi ambientali non certo propizi all'affermarsi di un ruolo "centrale" del Parlamento – s'impone all'attenzione dell'osservatore per il fatto di prevedere un arsenale di meccanismi e dispositivi costituzionali deliberatamente volti a imprimere una torsione al parlamentarismo «rationalisé» per trasformarlo in parlamentarismo «verrouillé» (Mopin 1997, p. 41).

Tanto più efficace risulta quell'arsenale in quanto s'inserisce nell'ambito delle cosiddette *exceptions françaises*: la prima consiste nel fatto che la Francia è «le seul pays qui connaisse deux élections gouvernementales» (Duhamel 2002, p. 81), dai risultati delle quali – omogenei o disomogenei che siano – scaturisce il vero *dominus* della maggioranza<sup>11</sup>; la seconda, nella circostanza (evidenziata da Parodi 1984, p. 643) che la Francia è il solo paese che cumula scrutinio maggioritario, scioglimento «pure» e «à bon plaisir» (secondo l'espressione di Colombani 1997)<sup>12</sup> ed elezione diretta del vertice dell'esecutivo; la terza, infine, nell'essere «le seul pays où le "chef de l'État" peut être simultanément chef de l'opposition» (Joxe 1998, p. 217), sempre godendo della situazione di latenza della responsabilità politica che affligge il sistema francese (da ultimo François 2001, cap. 4).

È naturale che tutto questo dia luogo a insanabili fratture nella dottrina francese, contrapponendosi a chi ritiene che la costituzione gollista restauri il *pouvoir d'État* e tenda a conciliare l'autorità con la democrazia (Burdeau 1976, pp. 445-450), chi vede piuttosto vantaggi per i governanti nel sovrapporsi, in chiave unilaterale, di mec-

canismi di tipo presidenziale a meccanismi di tipo parlamentare (Avril 1976, p. 153): visto dalla parte del Parlamento, non sembra confutabile che il modello di democrazia che emerge dalla costituzione e dalla prassi francese si avvalga solo in misura limitata delle potenzialità insite in un'istituzione-porticato fra Stato e società civile quale è (o deve essere) il Parlamento (Manzella 2003, p. 19).

### Bibliografia

- Amirante (Domenico), *Giudice costituzionale e funzione legislativa. L'esperienza francese*, Padova, Cedam, 1991;
- Avril (Pierre), *Il parlamento francese nella Quinta Repubblica*, Milano, Comunità, 1976;
- Barbera (Augusto), Fusaro (Carlo), *Il modello semipresidenziale e le ipotesi di riforma*, in Pegoraro (Lucio), Rinella (Angelo) (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Padova, Cedam, 1997, pp. 365 ss.;
- Bartolini (Stefano), *Riforma istituzionale e sistema politico*, Bologna, il Mulino, 1981.
- Birnbaum (Pierre), Hamon (Francis), Troper (Michel), *Reinventer le parlement*, Paris, Flammarion, 1977;
- Blondel (Jean), *Comparative Legislatures*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, 1973;
- Bourmand (Daniel), *Les V<sup>es</sup> Républiques. Monarchie, dyarchie, polyarchie: variations autour du pouvoir sous la V<sup>e</sup> République*, in «Pouvoirs», 2001, n. 99;
- Burdeau (Georges), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1976;
- Calamo Specchia (Marina), *Les trois âges del settennato*, Torino, Giappichelli, 2002;
- Camby (Jean-Pierre), *La session parlementaire continue*, in «Revue de droit public et de la science politique», 1996, pp. 1533-1538;
- Canepa (Aristide), *Il sistema semipresidenziale*, Torino, Giappichelli, 2000;
- Carcassonne (Guy), *La résistance de l'Assemblée nationale à l'abaissement de son rôle*, in «Revue française de science politique», 1984, pp. 915 ss.;
- Chimenti (Carlo), *La funzionalità del Parlamento agli inizi degli anni '80*, in «Città e Regione», 1980, n. 4, pp. 25 ss.;
- Colombani (Jean-Marie), *Le bon plaisir*, in «Le monde» del 23 aprile 1997;

- Cotta (Maurizio), *Parlamenti e rappresentanza*, in Pasquino (Gianfranco) (a cura di), *Manuale di scienza politica*, Bologna, il Mulino, 1986, pp. 281-328;
- Di Giovine (Alfonso), Sicardi (Stefano), *Rappresentatività e governabilità: il dilemma delle macchine che fanno parlare il popolo*, in «Rivista di diritto costituzionale», 1998, pp. 114-156;
- Duhamel (Olivier), *Droit constitutionnel et politique*, Paris, Seuil, 1993;
- *Vive la V<sup>e</sup> République!*, Paris, Seuil, 2002;
- Favoreu (Louis), *Le Conseil constitutionnel régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics*, in «Revue de droit public et de la science politique», 1967, pp. 5-120;
- Ferrara (Gianni), *Fine di un'illusione*, in «La rivista del manifesto», giugno 2002;
- François (Bastien), *Misère de la V<sup>e</sup> République*, Paris, Denoël, 2001;
- Furet (François), *L'énigme française*, in «Le débat», sept.-oct. 1997;
- Galeotti (Serio), *La nuova costituzione francese*, Giuffrè, Milano, 1960;
- Gervasoni (Marco), *Francia*, Milano, Unicopli, 2003;
- Gicquel (Jean), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, 1999;
- Giovannelli (Adriano), *Aspetti della V<sup>a</sup> Repubblica, da De Gaulle a Mitterrand*, Milano, Giuffrè, 1984;
- Hanicotte (Robert), *Priorité au Sénat*, in «Pouvoirs», 2004, n. 111, pp. 168 ss.;
- Joxe (Pierre), *À propos de la France*, Paris, Flammarion, 1998;
- Luchaire (François), *Les conséquences de la réforme constitutionnelle du 4 août 1995*, in «Revue de droit public et de la science politique», 1996;
- Manzella (Andrea), *Il parlamento*, Bologna, il Mulino, 2003;
- Mény (Yves), *Le système politique français*, Paris, Montchrestien, 1999;
- Maus (Didier), *Le parlement et les cohabitations*, in «Pouvoirs», n. 91, 1999, pp. 71-81;
- Montanari (Laura), *Prime osservazioni sul quinquennato in Francia*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», 2000;
- Mopin (Michel), *Diriger le Parlement*, in «Pouvoirs», 1997, n. 83, pp. 41 ss.;
- Murgia (Costantino), *La riduzione a cinque anni del mandato presidenziale*, in «Rassegna parlamentare», 2001, pp. 609-627;
- Panebianco (Angelo), *Parlamento-arena e partiti*, in «Rivista italiana di scienza politica», 1987;
- Parodi (Jean-Luc), *Il mistero del semipresidenzialismo francese*, in Giovannelli (A.) (a cura di), *Il semipresidenzialismo: dall'arcipelago europeo al dibattito italiano*, Torino, Giappichelli, 1998, pp. 26-37;
- *Imprévisible ou inéluctable. L'évolution de la cinquième République?*, in «Revue française de science politique», 1984, pp. 643 ss.;
- Pasquino (Gianfranco), *Sistemi politici comparati*, Bologna, Bonomia University Press, 2003;
- Pegoraro (Lucio), *Il Governo in Parlamento. L'esperienza della V Repubblica francese*, Padova, Cedam, 1983;
- Piciacchia (Paola), *La forma di governo della IV e V Repubblica*, Milano, Giuffrè, 1998;
- Polsby (Nelson W.), *Legislatures*, in Greenstein (F.), Polsby (Nelson W.) (eds), *Handbook of Political Science*, Reading (Mass.), Addison-Wesley, 1975, pp. 257-319;
- Ponthoreau (Marie-Claire), *Les droits de l'opposition en France. Penser une opposition présidentielle*, in «Pouvoirs», n. 108, 2004, pp. 101-114;
- Quagliariello (Gaetano), *De Gaulle e il gollismo*, Bologna, il Mulino, 2003;
- Rinella (Angelo), *La forma di governo semipresidenziale*, Torino, Giappichelli, 1997;
- Rousseau (Dominique), *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 1992;
- *L'invenzione continua della Quinta Repubblica*, in Id. (a cura di), *L'ordinamento costituzionale della Quinta Repubblica francese*, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 33-119;
- Roux (Jérôme), *Il parlamento*, in Rousseau (Dominique) (a cura di), *L'ordinamento costituzionale della Quinta Repubblica francese*, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 245-285;
- Vassallo (Salvatore), *Concentrazione del potere di governo ed efficacia decisionale*, in «Quaderni di scienza politica», 1997, pp. 429-464;
- Viala (Alexandre), *Il Governo e il Primo Ministro*, in Rousseau (Dominique) (a cura di), *L'ordinamento costituzionale della Quinta Repubblica francese*, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 197-243;
- Vedel (Georges), *Cinquième République*, in Duhamel (Olivier), Mény (Yves) (a cura di), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992;
- Volpi (Mauro), *La democrazia autoritaria*, Bologna, il Mulino, 1979.

## Di Giovine

- <sup>1</sup> È vero invece il contrario: basti leggere Barbera, Fusaro 1997, pp. 365 ss.
- <sup>2</sup> L'accenno all'effettività vuol richiamare l'attenzione sul fatto che non tutte le innovazioni che nell'intenzione del costituente avrebbero dovuto penalizzare il parlamento hanno centrato l'obiettivo: è il caso, ad esempio, della morsa costituita dal combinato disposto degli articoli 34 e 41 che – complice l'atteggiamento non fiscale del *Conseil constitutionnel* e l'interesse del governo (Amirante 1991) – ha esplicitato ben poco le sue potenzialità. Altro discorso andrebbe fatto a proposito delle competenze del *Conseil* sulla conformità a costituzione dei regolamenti parlamentari e sulla regolarità, in caso di contestazioni, delle elezioni parlamentari: stigmatizzati alcuni noti eccessi del *Conseil* – atteggiatosi da “constituant secondaire” (Favoreu 1967, p. 244) in sentenze come quella che ha vietato le risoluzioni parlamentari, evidentemente considerate al pari di *banderillas* che irritano e spossano il toro (fuor di metafora, il governo: Avril 1976, p. 90) prima che venga abbattuto –, tali competenze potrebbero ben essere lette come il raggiungimento di una frontiera avanzata nell'affermazione dello Stato costituzionale e della separazione dei poteri.
- <sup>3</sup> Nel testo si fa riferimento, a evidenza, al fatto che una sola volta (il 4 ottobre 1962) l'Assemblea nazionale ha votato con successo una mozione di sfiducia (contro il governo Pompidou, ma è concorde l'opinione secondo cui il vero obiettivo fosse De Gaulle, il quale procedette allo scioglimento anticipato cinque giorni dopo): è dalle elezioni che seguirono (18 e 25 novembre) che si data la nascita del “fait majoritaire” e che si può datare quella di una sorta di sindrome di Mac Mahon di segno invertito.
- <sup>4</sup> Altri elementi sono enumerati da Canepa 2000, p. 65.
- <sup>5</sup> In particolare – rileva Giovannelli 1984, p. 180 – durante la prima presidenza Mitterrand la difficoltà dei vertici socialisti a tener sotto controllo i propri gruppi parlamentari spinse verso l'utilizzo del comma in questione.
- <sup>6</sup> Ai sensi del secondo comma dell'art. 49 «si tiene conto soltanto dei voti favorevoli alla mozione di sfiducia, che deve essere approvata a maggioranza dei componenti dell'Assemblea nazionale».
- <sup>7</sup> Una modifica appare in particolare rilevante ai fini di un rafforzamento della funzione oppositoria in parlamento: la *saisine* nei confronti del Consiglio costituzionale attribuita a sessanta deputati o sessanta senatori con la riforma dell'ottobre 1974: pur essa, peraltro, presa di mira dalla dottrina irconciliata (v., ad esempio, François 2001, p. 71). Modifiche di minor conto (*de surface*, secondo qualcuno) sono state apportate al testo costituzionale a metà degli anni '90, e precisamente: all'art. 28, nell'agosto 1995, portando a centoventi (ma la Commissione Vedel aveva proposto centocinquanta) il numero di giorni di seduta che ciascuna camera può svolgere nella sessione ordinaria; all'art. 34, cui è stato aggiunto un comma, nel febbraio 1996, il quale dispone che le «leggi di finanziamento della sicurezza sociale stabiliscono le condizioni generali del loro equilibrio finanziario e, tenuto conto degli introiti previsti, fissano le previsioni di spesa, alle condizioni e con le riserve previste da una legge organica» (viene così pienamente attribuita alle camere una competenza sul bilancio della sicurezza sociale che prima era solo marginale); all'art. 48 (nell'agosto 1995), nell'ambito del quale sono stati inseriti due commi: uno che istituisce il *question time* e l'altro che introduce la *cd. niche (o fenêtre) parlementaire*, disponendo che «une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée». Rinviando a Luchaire e a Camby citati in bibliografia per valutazioni sulla riforma dell'estate 1995, nei tempi più recenti è da segnalare sia «une évolution [...] notable concernant la fonction de contrôle du Parlement: la création au cours de la dernière cohabitation, de missions parlementaires sur des sujets relevant des “domaine réservés” avec des moyens presque comparables à ceux d'une commission d'enquête» (Ponthoreau 2004, p. 109); sia l'aggiunta all'ultimo comma dell'art. 34 introdotta dalla legge costituzionale sul decentramento del marzo 2003. Disponendo che «sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France sont soumis en premier lieu au Sénat», tale aggiunta comporta, in una materia limitata, la restrizione di una prerogativa governativa quale la scelta dell'assemblea (v. al riguardo Hanicotte 2004, p. 168) e la rivalutazione del ramo tradizionalmente conservatore del parlamento francese (J. Roux 2000, p. 251).
- <sup>8</sup> Questa nuova contrapposizione funzionale è il frutto di una parabola storica che ha portato i primi Parlamenti – quelli medioevali, il cui compito era di rappresentare il corpo sociale *davanti* al potere, di essere dunque antagonisti del potere – a diventare, dopo un'evoluzione plurisecolare, rappresentanti *del* potere dei cittadini (a un certo momento di *tutti* i cittadini) e dunque protagonisti del potere. A questa attrazione nell'a-

rea del potere si accompagna nei regimi parlamentari la loro affermazione come canali di legittimazione del governo (è su di loro, ormai, che ricade il compito di "produrre" i governi) e parallelamente si determina la dislocazione del governo nell'orbita parlamentare, «fino a una vera e propria simbiosi per effetto della quale il governo è la maggioranza parlamentare» (Cotta 1986, p. 348), alla quale si contrappongono le forze di opposizione: più ampiamente sul punto Di Giovanni, Sicardi 1998, pp. 115 ss.

<sup>9</sup> Fra i primi a cogliere tale situazione nella dottrina italiana fu Galeotti 1960.

<sup>10</sup> Si pensi in particolare all'avvento dei partiti di massa, che diventano i veri gestori della sovranità popolare e il perno centrale e decisivo del rapporto di rappresentanza, e allo strapotere mediatico, capace – fra l'altro – di svuotare il Parlamento del suo ruolo di teatro principale della politica.

<sup>11</sup> Può certo apparire azzardato pensare alla *cohabitation* come occasione per una nuova primavera del Parlamento (in senso conforme cfr. Bourmand 2001, p. 12), in quanto dal fatto che il primo ministro diventi l'uomo forte della diarchia e che la legittimazione governativa discenda dal Parlamento (al quale, non a caso, viene richiesta la fiducia) e non dall'Eliseo non consegue «aucun indi-

cateur quantitatif ou qualitatif [permettant] de déceler des transformations essentielles» (Maus 1999, p. 81), rimanendo comunque inattaccabile la *maitrise* del governo sul Parlamento. È legittimo peraltro sottolineare qualche effetto collaterale della coabitazione, che coinvolge l'opposizione e il primo ministro. Quanto alla prima, essa – come si sa – è destinata, in periodo di maggioranze compatte, a fronteggiare non il vero capo dell'esecutivo, ma la sua controfigura (Avril 1976, p. 96), il che rende fortemente plausibile l'esigenza di una riforma in grado di riconoscere «à l'opposition la possibilité de demander des comptes à celui qui est à l'origine de la politique gouvernementale» (Ponthoreau 2004, p. 108); mentre, in periodo di coabitazione, può farsi forte della sponda che l'Eliseo è in grado di offrirle, attraverso la sua «funzione tribunizia» (Parodi 1998, p. 34) e anche attivando i poteri rientranti nelle sue *maitrise* sull'attività di governo (in particolare, ma non solo, il *pouvoir d'empêcher* ex art. 13 Cost., per il quale si rinvia a Duhamel 1993, pp. 198 e 328). Quanto al primo ministro, il suo ruolo di *fusible* del sistema politico francese (Furet 1997, che allude al *tourbillon* di primi ministri, indicatore – come ha sottolineato in Italia S. Vassallo 1997, p. 454 – non tanto della

debolezza dei governi quanto della preminenza dell'Eliseo) scompare in periodo di coabitazione (C. Pasquino 2003, p. 95), in ragione della scomparsa di quella preminenza: sicché, se è vero che con la doppia riforma del quinquennato (sulla quale, nella dottrina italiana, v. C. Murgia 2001, pp. 609 ss.) e dell'inversione del calendario elettorale si è provato a preservare quella preminenza rendendo meno probabile l'ipotesi di coabitazione (Calamo Specchia 2002, cap. 3, cui si rinvia anche per l'analisi dei possibili esiti invertiti della riforma del 2000), resta confermata l'analisi secondo la quale la vigente forma di governo francese non è una sintesi fra sistema parlamentare e sistema presidenziale, ma un'alternanza (che ora si prova ad evitare, non certo per assicurare «au Parlement plus de pouvoir», come pure è dato leggere in un intervento del relatore della riforma del quinquennato: v. Montanari 2000, p. 999, nota 57) tra fasi ultra-presidenziali o presidenzialiste e fasi parlamentari (Vedel 1992, pp. 138-139; Gicquel 1999, pp. 466 ss.).

<sup>12</sup> Nella dottrina italiana si è parlato di «discrezionalità *quasi-monarchica*» attribuita al Presidente in tema di scioglimento: cfr. Rinella 1997, p. 199.

Cronache italiane





# Satira politica e Corona sabauda. Critica e legittimazione del potere agli albori della storia costituzionale italiana

CRISTINA BON - PAOLO COLOMBO

## 1. *Una breve premessa di metodo*

La storia costituzionale incarna il ramo della storia delle istituzioni politiche in un certo senso intriso al massimo grado di "contemporaneità": non per nulla, in una delle sue accezioni più rigorose ed epistemologicamente tenaci (anche se non per ciò meno controversa), essa è percepita come legata a doppia corda a quel processo di creazione di testi costituzionali scritti che origina in senso stretto a partire dal tardo Settecento, con la Rivoluzione americana e con la Rivoluzione francese. Scansione cronologica, questa, che coincide infatti con la più radicata – e a parere di chi scrive più corretta – collocazione concordata dalla storiografia per la data d'inizio appunto della storia contemporanea. Non è un caso. Né tale coincidenza è priva di conseguenze, anche sul piano dei criteri d'indagine storiografica. E sono forse ormai maturi i tempi per cominciare, seppur con cauta consapevolezza, a prenderne atto.

Al proposito va subito detto che gli storici della contemporaneità, in tutte le sue for-

me, si contraddistinguono anche perché circondati da una sovrabbondante quantità di documenti, tendenzialmente impossibili da organizzare *in toto* e di fronte ai quali si rivela più che mai necessario sviluppare criteri di selezione ad un tempo soggettivi ed interdisciplinari: non è superfluo rimarcare che soggettività e interdisciplinarietà possono apparire quali elementi che mettono in dubbio (più la prima della seconda) due presunti capisaldi della ricerca storica tradizionalmente concepita (l'impersonalità dell'approccio d'indagine, per l'appunto, e un malinteso rigore epistemologico fatto coincidere con la chiusura all'interno delle mura della cittadella storiografica, o addirittura dei recinti di ancor più ridotti orticelli specialistici). Ma su questo punto non c'è qui davvero modo e spazio per soffermarsi e si può per ora solo rinviare a futuri dibattiti fra gli specialisti delle nostre discipline: dibattiti che si sperano aperti e illuminati.

Ciò che avviene, in definitiva, è che lo storico sempre meno può limitarsi ad ascoltare le proprie fonti e deve invece rafforzare

il proprio impegno ad interrogarle attivamente: per farlo, circoscrive un preciso oggetto di indagine sfruttando tutti gli strumenti messi a disposizione dalle varie discipline, dalla sociologia alla psicologia, dall'antropologia alla letteratura. È proprio dall'emergere di un interesse storico – e non più quindi solo puramente estetico – per le espressioni figurative, le canzoni, le opere letterarie che è possibile guardare con occhi diversi a buona parte delle ricostruzioni del passato, "provocando" i testi e le immagini degli ultimi due secoli con domande nuove.

Finora però, l'ambito tematico più usuale per questo tipo di studi è coinciso con la cosiddetta storia della mentalità e assai meno ha interessato la storia politica nei suoi diversi aspetti,

quella più tenacemente legata ai complessi documentari tradizionali, ancora attenta a inseguire negli archivi gli *arcana imperii* del principe, rigorosamente limitando al ruolo politico dello Stato-nazione (e alla documentazione scritta che lo rende decifrabile) l'oggetto e le fonti delle sue ricerche.

[De Luna 2004, p. 138]

Per di più – come appare peraltro naturale se si tengono in conto i tempi di sviluppo dei mass media e il boom della produzione culturale ad essi collegata – ci si è essenzialmente concentrati sul XX secolo.

Nulla vieta, però, che questa nuova impostazione metodologica proposta all'interno della storia contemporanea *tout court* possa trovare utile applicazione in altri ambiti disciplinari più specifici (prima fra tutte la storia delle istituzioni politiche) e con riferimento ad un contesto storico più risalente (quantomeno, appunto, quello ottocentesco). Naturalmente, le fonti prese in considerazione devono mutare: proprio sulla rivi-

sta che ospita il presente articolo si conduce per esempio da tempo e con esiti assai interessanti un esperimento di speculazione storico-costituzionale a partire dalle testimonianze romanzesche, scegliendo con ciò opportunamente di rivolgersi alla forma-principe di narrazione e comunicazione del XIX secolo (da Dickens a Hugo, da Stendhal a De Roberto). Ma le possibilità sono molteplici. Una ricostruzione storica che scandagli la miniera di immagini, canzoni e componimenti rappresentata dalla satira politica ottocentesca potrebbe in particolare rivelarsi in grado di giungere ad una conoscenza in alcuni punti più diretta e profonda dei sistemi istituzionali allora vigenti.

Ciò che si tratta di sottolineare, in tal senso, è il ruolo di vero e proprio agente storico assunto dalla satira politica piemontese, fermo restando che occorre ovviamente conservarla nella sua giusta dimensione, evitando di «sopravalutarne eccessivamente la portata» (Santangelo 1948, pp. 195-196).

Se, d'altro canto, almeno alle sue lontane origini, «la principale vocazione della satira non fu politica, ma sociale», a partire appunto dal tardo Settecento la satira politica assurge a genere a sé stante e diventa effettivamente «susceptibile di un'eccellenza specializzata» (*ibidem*, pp. 155-156). È già di per sé molto significativo notare come in Italia questa svolta in chiave politica si verifici proprio in età risorgimentale: un'età in grado di portare alla ribalta nella penisola un processo di unificazione ed indipendenza nazionale inedito rispetto al resto d'Europa, e la cui chiave di volta è in molti sensi rappresentata dallo Statuto albertino del 1848, la *charte octroyée* sotto l'egida della Corona sabauda, e dalle istituzioni che instaura.

È questo il contesto nel quale emerge una prosa politica in grado di scalzare dalle pagi-

ne dei giornali quella più comune, di stampo prevalentemente letterario. Lì, parallelamente, emerge una satira politica alla quale, per esprimersi, presto non basteranno più i fogli volanti distribuiti per le strade e che avrà una parte complementare rispetto a quella giocata dalla stampa informativa nell'attuazione della spinta verso forme di governo più "liberali".

Per comprendere l'importanza e l'utilità euristica di questo tipo di fonte storica occorre osservarla in una prospettiva sostanzialmente diversa da quella degli studi letterari che già si sono a lungo intrattenuti sulla produzione piemontese di quell'epoca. Le ricostruzioni etimologiche tendono d'altra parte sempre più a scartare l'ipotesi di una derivazione del termine "satira" dalla parola greca *sàtyros* (satiro), propendendo invece per l'espressione latina *satira lanx*, che nella Roma arcaica indicava il piatto misto di primizie offerte agli dei, ma anche, più comunemente, un tipo di insalata mista<sup>1</sup>.

Un piatto ricco, insomma, così come vario e ricco dovrebbe essere l'ambito di interesse del componimento satirico: dalle parodie letterarie al costume, dall'amore alla politica. Non può essere senza significato che, nella fase storica che qui interessa – quasi subitaneamente e marcando l'avvento di un nuovo tempo storico – uno di tali ingredienti finisca per prevalere: quello politico.

## 2. *Castigat ridendo... institutiones*

È il 2 aprile del 1831 quando un giovane avvocato piemontese acceso da spirito rivoluzionario viene rinchiuso nelle carceri correzionali di Torino, con l'accusa di aver orchestrato, assieme ad altri tre compagni – un

medico, Sisto Anfossi, un chirurgo, Gaetano Balestra, ed una guardia reale, Giuseppe Bersani (Brofferio 1850, pp. 145-146) – la cosiddetta congiura dei *Cavalieri della libertà*<sup>2</sup>.

Nessuno può allora sospettare che da quella situazione di coercizione fisica e morale emergerà di lì a qualche anno, e con ancor maggior forza, una figura di spicco della vita politica parlamentare sabauda: quella di Angelo Brofferio, uno dei più eclettici fra gli autori satirici del periodo. Appunto durante i giorni di detenzione, Brofferio svela appieno il proprio talento di poeta dialettale capace di coniugare perizia letteraria e rivendicazioni politiche. Nascono infatti in questa inconsueta cornice, così come in quella delle carceri della Cittadella di Torino dove Brofferio verrà in seguito trasferito, ben sedici delle sue ottantaquattro *Canzoni Piemontesi*<sup>3</sup>. Significativo appare in proposito il frontespizio delle *Nuove Canzoni Piemontesi*, pubblicate tra il 1854 e il 1855, il quale mostra non a caso il giovane sovversivo nell'atto di scrivere sulle stesse *care muraie* della prigione parole che si possono presumere caustiche verso l'oscurantismo di Antico regime. «*Castigat ridendo mores*, dicevano della satira i latini» – avrà pensato Brofferio nella sua cella – «...potrà ben castigare anche le *institutiones*...».

Le *Canzoni* rappresentano infatti un ideale punto di partenza per l'analisi di una satira risorgimentale piemontese che, rimasta a lungo a impolverarsi sugli scaffali delle biblioteche e ripresa solo in parte dai cultori della tradizione dialettale, per lo più in qualità di semplice memoria del tempo che fu, si può oggi riportare alla luce con motivazioni diverse dall'indagine letteraria. Recuperata come fonte storica, la satira può infatti essere osservata non come mero specchio di una realtà già nota, ma come

nuovo strumento di conoscenza al servizio di una storiografia consolidatasi finora soprattutto grazie all'uso – peraltro imprescindibile, va subito sottolineato – di fonti ufficiali e più strettamente “documentali”.

Per farlo è però necessario svolgere alcune precisazioni: e le *Canzoni* risultano particolarmente utili proprio in tal senso. Si tratta infatti di una serie di componimenti arditi e spesso mascherati da una veste poetica di stampo amoroso, che lasciano comunque emergere la forte consapevolezza politica di un autore che sarà a un tempo avvocato, giornalista, scrittore, storico e deputato.

Rappresentante dell'ala estrema della sinistra parlamentare, Brofferio volge inizialmente la propria *vis polemica* contro la Francia monarchico-costituzionale costituitasi dopo i moti del 1830. Un regime dove il movimento politico ed economico della borghesia liberale verso la libertà e il progresso civile gli appare strenuamente avversato dall'aristocrazia e dalla finanza conservatrice fin dentro le Camere e la stampa quotidiana. L'autore della *Canzoni* ha al proposito e senza dubbio in mente gli articoli della *Charte* del 1830, copia pressoché letterale di quella del 1814. Per uno spirito radicale come il suo, un sistema parlamentare in cui il re esercitava oltre al potere esecutivo parte del legislativo e in cui il sistema elettorale non prevedeva più di duecentomila elettori su una popolazione di 30 milioni di abitanti, non poteva certamente essere considerato all'avanguardia. E in effetti Luigi Filippo, dopo essere stato inizialmente investito dell'appellativo di *Roi citoyen*, nel corso del suo regno darà di fatto corpo alla celebre e assai meno progressista formula coniata da François Guizot: «il trono non è una poltrona vuota».

Queste osservazioni non sono irrilevanti se si considera che lo Statuto albertino si

ispirerà in larga parte proprio alle coeve *Charte d'oltralpe*. Conseguentemente ci si aspetterebbe dunque da Brofferio la stessa accesa opposizione anche nei confronti della Carta sabauda. In realtà i toni si smorzano in quel caso sensibilmente (segnalando già da subito una tendenza più generale): l'eseccrazione rivolta a troni e monarchi in una fra le più popolari composizioni del *Canzoniere* antecedente al '48, *L'Indoman* (1832) (Brofferio 1966, pp. 89-90), scompare per lasciare spazio a una critica più costruttiva che distruttiva sui punti deboli dello Statuto e sui nuovi traguardi parlamentari da raggiungere. Lo si vede bene in *Me Canton* (1853) (Brofferio 1966, pp. 247-251), dove pure compare, come spesso accade nella produzione brofferiana, una visione pessimistica della forma di governo monarchico-costituzionale. La canzone abbozza sullo sfondo la guerra fra Russi e Anglo-francesi, e tratteggia in particolare l'affannoso tentativo italiano di insinuarsi nelle trattative internazionali per guadagnare la Lombardia. Brofferio in questo caso, oltre a prospettare il deludente epilogo della vicenda per lo Stato piemontese, pone l'accento sull'impotenza del Parlamento nelle decisioni di politica internazionale. Per quanto l'avvocato torinese chiami infatti in causa le debolezze dei liberali, i quali sembrano nulla più che giocare con la politica, ciò che egli vuole in realtà denunciare è appunto l'assoluta mancanza di influenza dell'orientamento parlamentare in campo internazionale.

Uno stato di cose di per sé giustificato a livello costituzionale: secondo l'art. 5 dello Statuto, infatti, il re è «capo supremo dello Stato» e quindi, tra l'altro, può concludere liberamente i trattati internazionali. Per quanto la Carta sabauda preveda poi che di tali trattati debba essere data notizia alle

Camere, la formula risulta decisamente ambigua (Colombo 2001, pp. 24-25): un'ambiguità che Brofferio dimostra di aver già percepito all'alba della storia statutaria.

La relazione fra le disposizioni letterali dello Statuto e il sistema effettivo di governo è quindi uno – ma non il solo – fra i temi di ispirazione della satira brofferiana. Va detto però che la specificità di tale produzione è anche un'altra: quella cioè di riuscire a diffondersi anche capillarmente fra le masse popolari, e questo proprio in virtù della contagiosità della musica che accompagnava i versi.

Ed è però, questo del Brofferio, un esempio del tutto eccezionale in cui ci si può imbattere nel descrivere i primi passi compiuti nel panorama piemontese da una satira consapevole della propria funzione politica (e alla quale guardare con l'aspettativa di ritrovarvi legami con la storia costituzionale). E ciò giacché occorre notare che solo dal 1848 tale funzione troverà una espressione più strutturata rispetto a quella delle canzoni sui fogli volanti cui si è già fatto cenno e che pur si rivelarono estremamente efficaci nel raggiungere il pubblico.

È difatti sulla scena di quella delicata fase storica che compare un vero e proprio giornale satirico prima trisettimanale, poi, addirittura quotidiano (in realtà per un solo anno, nel 1853): «Il Fischietto». In questa sua veste giornalistica, ammiccante alle più rinomate riviste popolari dell'epoca (basti citare periodici come «La Concordia», «La Gazzetta del Popolo», o lo stesso «Messaggiere torinese» diretto proprio da Brofferio), la satira si presenta come una compiuta forma espressiva a più livelli (narrativo, poetico, iconografico) avente ambizioni di diffusione di massa.

L'analisi degli intrecci tra storia costitu-



Prima pagina de «Il Fischietto», anno I, 2 novembre 1848.

zionale e satira politica, allora, assume a tal punto maggior valore, in prima battuta quantomeno per il livello di diffusione potenziale (il prezzo dei giornali rimane d'altra parte non accessibile a tutti) delle idee veicolate da filastrocche e immagini satiriche.

Il punto centrale resta tuttavia legato alla possibilità stessa di cogliere il contatto fra il mondo della satira e quello delle indagini di storia costituzionale là dove la satira diventa critica delle istituzioni o, per altro verso, fonte di legittimazione del potere. Qui possono emergere contributi utili a una messa a fuoco più precisa delle dinamiche storico-istituzionali. In questo specifico caso, occorre ricordare come la storiografia che ha rivolto la propria attenzione agli albori del sistema parlamentare italiano si sia per lo più solitamente concentrata sul sistema normativo strettamente inteso e sui commentari giuspubblicistici quando non sulle rico-

struzioni fornite, con le inevitabili distorsioni del caso, dagli stessi esponenti della classe politica piemontese. Si è così avallata a lungo (e in molti casi si continua ancora a sostenere) l'ipotesi che la forma di governo parlamentare nasca all'indomani stesso della concessione della Carta albertina o comunque in tempi relativamente brevi negli anni immediatamente successivi.

Su questo caso di superficialità, o addirittura di miopia, interpretativa non è qui il caso di tornare a soffermarsi in dettaglio. Basta infatti allargare lo spettro delle fonti impiegate per rendersi conto che il passaggio della monarchia costituzionale ad un vero e proprio parlamentarismo si presenta tutt'altro che repentino e definitivo, non fosse altro a causa degli spazi che lo stesso Statuto lascia aperti all'azione della Corona (Colombo 1999). Ed ecco che prendere in considerazione la satira politica dell'epoca consente di confrontarsi più consapevolmente con i complessi percorsi evolutivi del regime sabaud: esempio emblematico di quanto detto è fornito da uno degli argomenti maggiormente ricorrenti nelle pagine de «Il Fischietto», vale a dire lo scioglimento della Camera. La facoltà di indire nuove votazioni prima della scadenza del mandato elettorale rientrava, come noto, tra le numerose prerogative regie; ma – e in questo può essere quantomeno accomunato alla possibilità di prorogare le sessioni parlamentari – tale potere era ben lontano dal rimanere integralmente nelle mani ministeriali (come si è molto spesso affermato o lasciato intendere), e costituiva invece un mezzo determinante essenziale di intervento della Corona nelle crisi politiche che si verificavano tra Gabinetto e Parlamento (Martucci 2002, pp. 82-83).

Eppure va riconosciuto che la consapevolezza di queste dinamiche istituzionali non

sembra emergere dalle pagine di cronaca satirica. La centralità ministeriale è viceversa particolarmente rimarcata in vari articoli comparsi fra la primavera e l'autunno del 1849. Si tratta di un periodo particolarmente importante perché segnato, come noto, addirittura da un duplice scioglimento delle Camere di fronte alla questione del trattato di pace con l'Austria (che – non lo si dimentichi – è stato concordato nei tratti essenziali dallo stesso giovane re) e dalla vicenda del proclama di Moncalieri. Così, il 17 aprile del 1849, «Il Fischietto» attribuisce chiaramente all'allora ministro dell'Interno Pier Dionigi Pinelli la responsabilità di aver autoritativamente zittito il dibattito parlamentare:

Non viene poi voglia di ridere al sentir parlare di sentimenti generosi da chi scioglie quelle Camere che lo molestano, si scaglia contro quei giornali che lo criticano e dà lo sfratto a quei sindaci e municipi che protestano in nome dell'onore nazionale?

[Fra Simplicio, *Passatempo ministeriali*, in «Il Fischietto», II, 1849, n.45]<sup>4</sup>.

Non è un caso se sullo stesso numero della testata compare una eloquente vignetta anonima che mostra Pinelli montare in incerto equilibrio su una scala che si presume malferma per raggiungere il lampadario "Statuto" e smorzarne ad una ad una le candele: i "lumi" costituzionali si starebbero in sostanza già affievolendo prima ancora di cominciare a splendere appieno sul Piemonte.

L'accusa rivolta a Pinelli può apparire motivata se si tiene presente che in molti casi erano innegabilmente proprio i ministri a proporre al Re lo scioglimento della Camera. Ciò però non escludeva la possibilità di un rifiuto regio (che spesso si verifi-

ca nella storia statutaria), né tanto meno annullava l'autonomia d'azione del capo dello Stato garantita in tal campo dall'art. 9 dello Statuto (allo stesso modo, e non raramente, riscontrabile). In altre parole, individuando il responsabile dello scioglimento della Camera nel ministro Pinelli i redattori del foglio torinese compiono una scelta non irrilevante: decidono cioè di adottare una tesi ben precisa, che sarà altresì propria di parte della storiografia a venire, e che anche solo implicitamente adombra una certa tendenza verso il parlamentarismo insita già nei primi passi mossi dalla monarchia costituzionale sabauda.

Ma restiamo per ora ai fatti storici. Passano poco più di tre mesi e dalle elezioni di luglio emerge una maggioranza parlamentare opposta (specificamente sulla questione dell'armistizio) al governo moderato-conservatore presieduto dal maggio di quello stesso anno da Massimo D'Azeglio. Pochi giorni prima della firma del trattato di Milano, in cui il Piemonte avrebbe rinunciato alle pretese sulla Lombardia e si sarebbe preparato a pagare una forte indennità di guerra all'Austria, si scatena – alla Camera come sui giornali – una fortissima polemica che sottolinea soprattutto l'obbligata impotenza del Parlamento. «Il Fischietto», in particolare, scrive:

Il parlamento piemontese è uno scandalo così grave, che la nazione dovrebbe ricoprire [sic] il cilicio e ricoprirsì il crine di cenere. Una buona Camera democratica è sempre stata per questa buona gente un indizio che il popolo era diventato matto: ma una Camera democratica in questi giorni, è segno che la pazzia è andata in furore: e quindi al popolo non rimane altro che essere legato [...]. Anzitutto, nei governi costituzionali, non per la grazia del popolo, ma per la grazia di Dio, i parlamenti sono un'eredità che i ministeri hanno diritto di accettare con beneficio d'inventario. Se

ci trovano il loro conto le cose vanno benissimo: se no l'eredità va in fumo e vi si canta sopra il miserere.

[Fra Bonaventura, *Probabilità parlamentarie*, in «Il Fischietto», II, 1849, n. 90]

La questione si protrae nei mesi seguenti, caratterizzandosi per un picco di tensione all'indomani del proclama di Moncalieri, il 20 novembre 1849. L'exasperazione cui giunge il conflitto politico interno al paese è sempre testimoniata da un pullulare di componimenti poetici che in poche rime fotografano la situazione, offrendo spunti assai interessanti anche su un piano storico-costituzionale:

Dappoi che il minister partito ha preso  
Di sciogliere alla lesta il Parlamento,  
Senz'anco avere un soldo d'approvato  
(E intanto ha dichiarato voler serbare lo Statuto illeso),

veniamo ad opinar con fondamento,  
Che il mezzo abbia trovato

Di mantener le cose in contrappeso,  
O facendo gli affar senza le spese,  
O ... togliendosi a spalle esso il paese.

[Fra Mazzerio, *Epigramma*, in «Il Fischietto», II, 1849, n. 140]

E ancora, la vigilia di Natale dello stesso anno, il «Il Fischietto» pubblica una ninna nanna per il "bambinel", cioè per lo Statuto che i ministri vorrebbero far cadere in un sonno perpetuo: «Il veleno nel bicchier / già da ber/ t'ha recato il minister» (Fra Chichibio, *La nanna dello Statuto*, II, 1849, n. 153).

Questi versi trasmettono innanzitutto la percezione del Gabinetto come soggetto che esaurisce in sé il potere esecutivo. Sarebbe sempre e solo il Ministero, in tal senso, a decidere della vita delle Camere. Fra gli articoli e le caricature satiriche de «Il Fischietto» si individuano d'altra parte parecchi esempi di attribuzione di responsabilità ai

ministri, anche nel caso di temi meno scottanti rispetto alla chiusura delle sessioni parlamentari.

Basti pensare alla frequenza con cui si riscontrano pesanti attacchi nei confronti dei titolari dei vari dicasteri in relazione alle questioni più varie. Una di queste (ben più significativa di quanto possa apparire a prima vista perché connessa al delicato e centrale tema della censura, vitale per l'immagine "ideologica" del nuovo regime costituzionale) è l'istituzione, nell'aprile del '49, di una nuova Commissione teatrale, avversata in quanto viziata da spirito reazionario di spiccato stampo aristocratico.

In questa occasione «Il Fischietto» ha nuovamente modo di rafforzare la credenza diffusa in uno strapotere ministeriale non mediato dalla Corona, in quanto la responsabilità delle nomine in Commissione, e del drastico irrigidimento che ne segue in termini appunto di censura, viene attribuita per intero e nuovamente al ministro Pinelli. E sempre a quest'ultimo viene di conseguenza attribuita addirittura la possibilità di "trasfigurare" lo Statuto. Una possibilità ancora più rilevante perché rischia di essere messa in gioco a Camere chiuse:

Io spero frattanto che, siccome sono chiuse le rappresentazioni parlamentari, il buon Pinelli vorrà compensarci con qualche altra pubblica produzione, di cui egli sia autore o protagonista. Vedremo forse fra breve sulle scene *Il trionfo dell'Armistizio*. Pinelli [...] darà termine alla serie dei drammi ministeriali *L'apoteosi dello Statuto*, con voli, trasfigurazioni, salti mortali, ecc. ecc...

[Fra Simplicio, *Passatempi ministeriali*, in «Il Fischietto», II, 1849, n. 45]

Emergono così due elementi di fondo riguardanti gli orientamenti dell'"opinione pubblica" sabauda: da un lato la tendenza a caricare di valori positivi la Carta albertina<sup>5</sup>

e dall'altro la diffidenza nei confronti di un governo identificato per lo più nella esclusiva figura dell'uno o dell'altro ministro. Solo in un'occasione la rivista mostra perplessità nei confronti dello Statuto, ma siamo nel dicembre del 1848, in un momento cioè di sostanziale disillusione politica seguita al generale fallimento dei moti italiani e alla sconfitta di Custoza. A quello stato dei fatti, che cosa poteva sembrare la costituzione concessa di malavoglia da Carlo Alberto copiando Carte altrove già superate dalle straordinarie accelerazioni politiche di quell'anno memorabile?

### 3. «Un lenzuolo da pimmeo sopra il corpo di un gigante»

È un lenzuolo da pimmeo gittato sopra il corpo di un gigante. S'egli si copre la testa, i piedi rimangono allo scoperto: se si copre i piedi, rimane allo scoperto la testa: finché, a forza di tirarlo coi denti, ora dall'una parte, ora dall'altra, il lenzuolo si lacera e lascia il gigante ignudo.

[Fra Bottiglia, *Definizioni politiche*, in «Il Fischietto», I, 1848, n. 22]

Così appare la costituzione albertina agli occhi dei redattori de «Il Fischietto» sul declinare di un momento storico destinato ad essere per l'appunto ricordato come il più esplosivo della trama politica ottocentesca. E in fondo non c'è da stupirsi.

Ma tale atteggiamento rivela, più che una disillusione fine a se stessa, la volontà della stampa satirica di lavorare alla difficile interpretazione dei tanto indefiniti meccanismi istituzionali della giovane monarchia costituzionale sabauda. In particolare, si può a ragione ipotizzare che le perplessità sulla prassi di scioglimento e di proroga delle ses-

sioni parlamentari derivassero dall'impossibilità di trovare nelle leggi fondamentali una enumerazione delle precise cause che potessero regolare simili fattispecie. Passa quindi in prima fila sulla scena delle rappresentazioni istituzionali un fattore chiave della storia costituzionale italiana e cioè il silenzio dello Statuto su moltissimi argomenti fondamentali, e specialmente sulla fiducia (parlamentare o regia) di cui dovrebbe godere il governo per operare.

La prima fase di storia del Parlamento subalpino mostra in effetti come la macchina legislativa – e costituzionale in generale – funzionasse meglio qualora i ministri potessero contare su di una maggioranza alla Camera: ma, per quanto corretta, una simile rilevazione non può che risultare ovvia<sup>6</sup>. La mancanza di una legislazione lineare in materia, per converso, contribuì spesso alla nomina di ministri dai programmi apertamente in contrasto con l'orientamento della maggioranza dei deputati. Una situazione, questa, legata in primo luogo proprio alla libertà d'azione lasciata alla volontà regia in materia di composizione della compagine ministeriale, soprattutto grazie all'articolo 67 dello Statuto che recita laconicamente: «I ministri sono responsabili».

Nei confronti di chi o di che cosa si esercitasse tale responsabilità non è dato sapere: né con quali modalità, in quali occasioni e con quali conseguenze. Nel corso del tempo, si consoliderà così la dottrina secondo cui la Camera riconosce implicitamente la fiducia al governo, nell'attesa di verificarne concretamente l'operato (Rossi 2001). Nel mostrare per l'appunto un orientamento favorevole alla logica del cosiddetto «sincero esperimento», non per caso, «Il Fischietto» sottolinea indirettamente, ma con sarcasmo, l'ambiguità dell'articolo 67:

[...] è necessario, diceva un deputato panciuto a Fra Gerundio, che la Camera conceda prima il voto di fiducia, quindi i quattro milioni al ministero. Sono del vostro avviso, rispose questi: così la seconda concessione servirà per pagarvi la prima. [Fra Gerundio, *Alle Camere*, in «Il Fischietto», I, 1848, n.14.]

I richiami alla "fiducia" erano "sulla carta" frequentissimi senza che per questo ne risultasse minimamente chiaro il vero significato concreto: un problema registrato dallo smaccato disincanto col quale «Il Fischietto» fa notare ai lettori come sia «naturalissimo che vi nasca il desiderio di conoscerla». Sembrava infatti agli autori satirici – e neppur qui fortuitamente – che questi principi esistessero solo di nome, perché «di fatto, chi ha mai veduto, a cagion d'esempio, la *fiducia* e la *lealtà ministeriale*?» (Fra Bonaventura, *La pace onorevole*, in «Il Fischietto», II, 1849, n.51).

Il punto focale attorno a cui si disegna il quadro fin qui descritto, per quanto non subito visibile, resta in sostanza quello monarchico. Diventa al proposito decisivo, allora, osservare con quali modalità la figura del re divenga oggetto di interesse della testata. Si scopre che la satira politica de «Il Fischietto» si presta ad essere interpretata anche come un embrionale tentativo di marketing politico centrato sull'immagine del monarca: e in effetti, con il passare degli anni e con l'avvicinarsi del compimento dell'unità d'Italia, questo risvolto "critico" dell'attività giornalistica si trasformerà in un importante canale propagandistico, anticipando di quasi un secolo l'uso dei mezzi mediatici nell'arena politica. È forse in realtà eccessivo parlare di un uso in tal senso cosciente della stampa da parte della casa regnante sabauda, ma – come si avrà modo di notare nel corso di questa analisi – sta di

fatto il sicuro impatto creato sul pubblico piemontese dalle vignette e dagli articoli del «Fischietto».

Vediamo allora come vanno le cose. Si è fin qui sottolineato più volte come i primi due sovrani del regime monarchico costituzionale sabauda, Carlo Alberto e Vittorio Emanuele II, siano spesso lasciati al di fuori delle polemiche più accese, indirizzate invece nei confronti del governo. Nelle pagine della principale voce satirica piemontese emerge fin dall'inizio una volontaria omissione di pesanti attacchi diretti contro il sovrano sconfitto a Custoza, e ciò in antitesi rispetto alle tendenze della satira del romano «Cassandrino», de «Lo Spirito Folletto milanese», e, più in generale, alle critiche diffuse attraverso la stampa democratica e repubblicana in tutta la penisola<sup>7</sup>. Ma anche Vittorio Emanuele II, nonostante la non eccessiva popolarità che contraddistingue la sua prima fase di Regno, non è bersaglio frequente della *vis polemica* della rivista satirica. Ci sarebbe motivo di credere che in tale tendenza risulti determinante il rigido sistema di censura ancora contrapposto in quegli anni alla libertà di stampa altrimenti stabilita dalla legge prevista dallo Statuto ed emanata il 26 marzo 1848 («La stampa sarà libera, ma una legge ne reprime gli abusi», art. 28): ma questa non è la sola interpretazione possibile.

La legge sulla repressione degli abusi in materia di pubblicazioni seguita alla concessione dello Statuto lasciava infatti aperto agli editori un piccolo ma sufficiente spazio d'azione volto ad evitare ritorsioni sui giornalisti, quando non addirittura sull'intera testata: spazio coincidente con la figura del gerente (Della Peruta 1979, pp. 300-302). Si trattava di una persona, non necessariamente coinvolta nella effettiva direzione

economica e redazionale del foglio, chiamata a rispondere di tutte le trasgressioni formali e sostanziali della legge, e alla quale pertanto venivano estese le condanne contro i firmatari degli articoli o delle litografie incriminate; tutto ciò – occorre rimarcarlo – anche nel caso di autori anonimi o comunque non identificabili. In altre parole, il gerente sarebbe stato sempre considerato come «complice dei delitti e contravvenzioni commesse con pubblicazioni fatte nel suo giornale» (art. 47).

Si preconstituiva così una carica – una sorta di parafulmine – sulla quale i redattori avrebbero potuto scaricare la responsabilità dei propri scritti: carica che in molti casi veniva assunta semplicemente da qualche nullatenente alla ricerca di una fonte di guadagno. Non sorprende, allora, notare che la gerenza de «Il Fischietto», oltre ad avere per titolare lo stesso tipografo Cassone, passi via via sotto la responsabilità di un altrimenti ignoto G. Cagna, di un burlesco Giuseppe Giacomino o di un C. Debenedetti qualunque.

Non per nulla, in alcuni casi, l'invettiva satirica trova modo di arrivare fino ai vertici estremi della piramide istituzionale, riflettendo tra le altre cose un cambiamento concettuale che pervade tutto l'Ottocento europeo e in conseguenza del quale, fin nell'immaginario popolare, i re cessano progressivamente di essere venerati come una ristretta cerchia di sacre divinità olimpiche. Anche al di là della singolare scappatoia rappresentata dal gerente, parlando de «Il Fischietto», è infatti impossibile non notare l'ampio margine di libertà del quale, a quanto sembra, la testata può godere. Nonostante le intimidatorie sanzioni previste per i reati a mezzo stampa contro la persona del monarca<sup>8</sup>, si verificano in realtà occasioni in cui emerge

un certo dissenso nei confronti della Corona, senza per ciò incorrere in censure.

Allo stesso modo, nonostante le esplicite sanzioni previste dalla legge per eventuali attacchi alla religione cattolica, questa viene continuamente messa in discussione attraverso contenuti giornalistici di spirito dichiaratamente anticlericale (si pensi solo al dibattito suscitato dalle questioni del Foro Ecclesiastico e del matrimonio civile). Ed anche a questo proposito, non emerge dalle fonti analizzate una rigida applicazione della norma. Sono infatti difficilmente rinvenibili fra le pagine del foglio torinese notizie di vicende giudiziarie legate alla revisione di articoli o caricature anticlericali<sup>9</sup>.

Questo della libertà della testata è un aspetto di non poco conto se si pensa che i contenuti del foglio evolveranno verso un consenso nei confronti della Corona sabauda sempre più esplicito ed espresso da un'iconografia via via meno caricaturale e maggiormente celebrativa, soprattutto in corrispondenza della riapertura della campagna anti-austriaca. Cosicché, se nelle iniziali produzioni satiriche è ancora possibile riscontrare una certa patina di diffidenza nei confronti della Corona, sul finire degli anni Cinquanta (appunto allo scadere dell'armistizio con l'Austria) i contenuti de «Il Fischietto» assumono addirittura veri e propri toni propagandistici in favore della monarchia.

Nel periodo che va dal 1849 all'Unità la satira sembra così affinarsi quale strumento di aggregazione del consenso che, pur mantenendo una sensibile aggressività nei confronti del governo, si schiera sempre più a sostegno del monarca. Alcuni estratti da «Il Fischietto» risultano particolarmente rappresentativi in proposito.



Bartolomeo Pinelli, *Lo Statuto*, 1848.

#### 4. *Un preciso progetto politico e istituzionale*

Vediamo un esempio della iniziale linea di orientamento. Nel novembre del 1848, gli autori, rigorosamente anonimi e palesemente favorevoli alla ripresa del conflitto con gli austriaci, non manifestano ancora alcuna riserva nel rivolgersi *A Carlo Alberto* in persona con un tono piuttosto secco:

sono schiettamente leale e piemontese, e voi sapete che i Piemontesi, i quali non temono la brutta faccia di Radetzky, non temono nemmeno la faccia graziosa del loro principe.

[Il Fischietto, *A Carlo Alberto*, in «Il Fischietto», I, 1848, n.12]

L'articolo continua attenuando i toni, ma pur sempre "schiettamente" diffidando Sua Maestà dal prestare ascolto alle voci di quanti, a partire dai generali e dagli stessi ministri, «hanno fatto di tutto per infiacchirvi il braccio». Sebbene l'appello termini poi smorzando definitivamente l'arroganza del-

l'incipit, esso mette sostanzialmente in dubbio la necessità di una interruzione dei combattimenti contro l'Austria e quindi implicitamente critica le decisioni del re, che, secondo lo Statuto, solo dichiara la guerra e firma i trattati di pace. Interpretato in questo senso, neppure troppo nascosto, l'articolo del «Fischietto» sarebbe certamente stato passibile di censura, ma i suoi compilatori sembrano non curarsene. E fanno bene, poiché non ci saranno conseguenze.

Questo esordio di venatura antimonarchica non impedisce peraltro che quando, nel marzo del '49, si apprende la notizia dell'abdicazione di Carlo Alberto e della successione al trono del figlio Vittorio Emanuele II, il vecchio monarca esule diventi (in ossequio a un mito assai duraturo edificato attorno al re «magnanimo») l'emblema del sacrificio per la patria, il «nuovo Prometeo» che ha invano tentato di portare la luce «dove si trovano assai più convenienti le tenebre!» (Il Fischietto, *Un Nuovo Prometeo*, in «Il Fischietto», II, 1849, n.37). Né – pure in questa occasione – si esita per converso a criticare gli uomini di governo, mentre a Carlo Alberto si attribuisce la sola colpa di aver confidato in coloro che hanno tradito i suoi ideali.

Il clima particolarmente teso in cui prende avvio il regno del nuovo sovrano viene ovviamente rimarcato da «Il Fischietto». Questa volta i redattori decidono di affidarsi all'immediatezza delle immagini, e costruiscono una caricatura talmente aggressiva da essere annoverata, a cinquant'anni di distanza, fra le litografie più "sanguinose" (Beniamino 1898, p. 3) del periodo successivo alla sconfitta di Novara. Sulla pagina riservata alle vignette del foglio del 5 maggio 1849 campeggia la statua equestre di piazza S. Carlo sulla quale l'anonimo vignettista

sostituisce però il cavaliere: in luogo del venerando duca Emanuele Filiberto compare in sella al destriero niente meno che il maresciallo Radestky. La didascalia, fulminante, recita: «Niente d'impossibile» («Il Fischietto», II, 1849, n. 53).

Al di là dello sberleffo diretto alla inefficienza delle forze militari e diplomatiche sabaude di fronte al nemico austriaco, questa sostituzione si carica di un significato particolare: Emanuele Filiberto, capitano della guardia imperiale e della cavalleria nell'esercito di Carlo V, si era reso infatti famoso per il proprio valore e per aver salvaguardato l'integrità del Ducato di Savoia in una fase storica di fortissime tensioni internazionali. Sostituire la statua dell'intrepido duca con quella di Radestky significava in altre parole avanzare l'accusa di aver azzerato secoli di lotte per la libertà e l'indipendenza del Piemonte. E il destinatario allusivo di questa caricatura non poteva che essere il discendente dell'eroe celebrato in Piazza S. Carlo: un successore che non si presumeva all'altezza della carica da poco ereditata.

Le cose, come detto, cominciano però a mutare già a partire dal 1850, quando «Il Fischietto» del 10 gennaio esalta l'istituzione della Guardia Nazionale da parte di Vittorio Emanuele, simbolo della volontà di mantenere un legame con la politica cautamente riformista inaugurata da Carlo Alberto. Il passaggio è molto importante perché si sovrappone ad uno dei filoni principali di costruzione simbolica dell'immagine pubblica del futuro "padre della Patria": un filone non fortuitamente simmetrico al percorso seguito pure da Cavour per caratterizzare il proprio governo con quella tecnica fatta di continuità ed aggiustamenti progressivi che egli stesso definisce in parlamento «politica delle transazioni» (Cognasso 1971, p.

630). Per Vittorio Emanuele, un decisivo elemento di forza e di legittimazione coincide in sostanza con il senso di lealtà e responsabilità da lui costantemente alimentato nei confronti del progetto avviato dal padre Carlo Alberto.

Il preciso progetto politico sottostante a un siffatto contegno risulta ancor più evidente se si guarda alle motivazioni che inducono Vittorio Emanuele a prodigarsi per il mantenimento della costituzione dopo la sconfitta di Novara: nel rifiuto di più favorevoli condizioni d'armistizio in cambio della revoca dello Statuto (così almeno vorrebbe la "leggenda di Vignale"), si trova una consapevole volontà di conservare i nessi di legittimazione col passato (la concessione delle libertà costituzionali, il sacrificio militare del Piemonte...) più che non un profondo convincimento sulla validità della scelta istituzionale fatta. Il giovane re avrebbe infatti confessato di aver prestato giuramento allo Statuto perché il padre «era morto per questa causa, perché per essa molte migliaia di piemontesi avevano lasciato le loro ossa in Lombardia» ma non perché stimasse «questa forma di governo» (Cognasso 1971, p. 635).

Pragmatico calcolo politico o irrinunciabile istanza morale, fatto sta che questa opzione avrebbe trasformato l'erede del «Re Tentenna» nel «Re Galantuomo» dell'immaginario popolare: tanto è vero che già sul finire del 1850, anno caratterizzato tra l'altro dall'approvazione della legge per la soppressione del Foro Ecclesiastico e dalla nomina di Cavour a ministro del Commercio, un ritratto di Vittorio Emanuele verrà collocato – in una sorta di ipotetica e un po' ingenua divisione tra "buoni" (il re Savoia) e "cattivi" (Re Bomba, ovvero Ferdinando II, papa Pio IX e il ministro Pinelli) – sulla

"pagina bianca" della storia piemontese (F. Redenti, *La pagina nera e la pagina bianca*, in «Il Fischietto», III, 1850, n.156).

Nulla a che vedere, comunque, rispetto alla costante benevolenza che «Il Fischietto» riserverà al monarca sul nascere della Seconda Guerra d'Indipendenza: ad iniziare dalla reazione al famigerato «Grido di dolore» del 10 gennaio 1859 che, dal discorso della Corona tenuto in occasione dell'apertura della nuova sessione parlamentare, trova eco anche sulle pagine del giornale satirico torinese:

Nel discorso della Corona fu notata l'espressione che "l'orizzonte è oscuro"... L'espressione è letteralmente vera: siamo in pieno inverno! D'onde ne fu tratta la conseguenza – naturalissima – che *l'orizzonte* sarà presto rischiarato... Appena cioè, sia per mostrarsi il sole di primavera!... Altra espressione generalmente applaudita del discorso fu questa: che "il Piemonte non può restare *indifferente* agli altrui dolori..." Certo! *L'indifferenza* in questo caso, dinoterebbe *assenza di cuore!* E il Piemonte vivaddio! Ha mostrato di averlo a posto il cuore: e lo ha mostrato per 11 anni di seguito.

[B. Frastagli e Ciarpe, in «Il Fischietto», XII, 1859, n. 5]

Oltre alla previsione dell'inizio dello scontro bellico per la primavera, si registra qui la decisa sottolineatura dell'impegno del Piemonte, e quindi della Corona sabauda, in favore della causa italiana. Fra il 28 ed il 30 aprile dello stesso anno, sette giorni dopo il rifiuto ufficiale da parte di Cavour dell'ultimatum austriaco al Piemonte, «Il Fischietto» inizierà una vera e propria campagna propagandistica parallela a quella bellica.

Dapprima una litografia a doppia pagina mostrerà Vittorio Emanuele nelle sembianze di Nettuno Dio dei Mari, nell'atto di guidare il Regno Lombardo Veneto e i ducati di Parma e Modena contro l'Impero Austriaco.

A rafforzare l'immagine starà la didascalia, tratta dalla traduzione di un verso dell'Eneide: «sgombrate iniqui, ed al re vostro dite che a me sta non a lui del mar l'Impero» (F. Redenti, *Sgombrate iniqui...*, in «Il Fischietto», XII, 1859, n.51). Basteranno due soli giorni per veder pubblicare l'illustrazione dell'Aquila di Savoia nell'atto di atterrare con lo scudo crociato l'Aquila a due teste dell'Impero Austriaco (I. Virginio, *Due teste contro la potenza di uno scudo e di una testa sola*, in «Il Fischietto», XII, 1859, n.52).

Nel 1859, ormai dopo un decennio di attività, «Il Fischietto» delinea forse al meglio il proprio orientamento politico, caratterizzato da un perfetto bilanciamento fra liberalismo e moderazione ed evidenziato dal modo in cui Francesco Redenti e Ippolito Virginio – i due principali caricaturisti della testata – seguono passo a passo le vicende della campagna militare da Magenta a Peschiera, fino a Solferino e S. Martino, rinnovando fra l'altro le feroci caricature del '48 contro i croati.

Nessun giudizio sull'operato di questi due caricaturisti appare più appropriato di quello comparso nel 1898 sulle pagine del numero celebrativo dedicato al cinquantesimo anniversario della testata:

Credo che difficilmente si possa trovare un commento più arguto, completo e fedele degli avvenimenti politici di quell'anno, delle epiche figure che li determinarono, fino alla deplorata pace di Villafranca.

[Beniamino 1898, p. 5]

E tutto ciò nonostante l'ulteriore inasprimento delle leggi sulla stampa e l'esplicito divieto di pubblicare notizie che non fossero direttamente tratte dai bollettini ufficiali di guerra. Nonostante ciò «Il Fischietto» pubblica, a partire dal 7 maggio 1859 e fino all'8

luglio dello stesso anno, una serie di ritratti celebrativi dei generali dell'esercito franco-piemontese, nonché un buon numero di schizzi topografici utili a seguire le vicende belliche (vale a dire materiali non inerenti ai bollettini)<sup>10</sup>. Il periodico satirico si trasforma così anche in luogo di informazione giornalistica per i propri contemporanei e in fonte storica diretta per i posteri.

Ma nell'apoteosi di espressioni iconografiche di quei mesi si realizza soprattutto una delle migliori campagne propagandistiche messe a disposizione da un organo di stampa agli onori della monarchia sabauda: un monarchia che si appresta a divenire nazionale. Non può apparire casuale che in quel passaggio storico si concentri il massimo sforzo della stampa che si è qui considerata. Tutta la vignettistica che seguirà, da quella parallela alla spedizione dei Mille<sup>11</sup> a quella inneggiante la convocazione del primo Parlamento nazionale, non reggerà il confronto.

### Bibliografia

- AA.VV., *Caricatura e satira politica in Italia dal 1848 all'Unità*, Roma, Bardi, 1975;
- Bellocchi (Ugo), *Storia del giornalismo italiano*, Bologna, Edizioni Edison, 1977;
- Beniamino (Carlo), *Cinquant'anni*, in «Il Fischietto. Nella fausta ricorrenza del suo cinquantenario – La Storia d'un giornale – ai suoi abbonati dedica – De Omni Re Sibilo (1848-1898)», LI (1898), n.1;
- Bersezio (Vittorio), *Il Regno di Vittorio Emanuele II. Trent'anni di vita italiana*, Torino, Roux e Favale, 1879;
- Bertoni Jovine (Dina), *I periodici popolari del Risorgimento*, Milano, Feltrinelli, 1959-1960;
- Bottasso (Enzo), *Angelo Brofferio. Mostra bibliografica nel centenario della morte*, Torino, Biblioteca Civica di Torino, 1966;
- Brero (Camillo), Gandolfo (Renzo) (a cura di), *La letteratura in piemontese dalle origini al Risorgimento, profilo storico di Giuseppe Pancotto*, Torino, F. Casanova, 1967;

- Brofferio (Angelo), *Storia del Piemonte dal 1814 ai giorni nostri*, Alessandria, Tip. Fontana, 1850, vol. II;
- *Tutte le Canzoni piemontesi, e i poemetti. Con la biografia e note dell'Edizione centenaria di L. De Mauri. Prefazione, riscontri critici, commenti, glossario e versioni in italiano di Andrea Viglongo*, Torino, Viglongo, 1966;
- Cian (Vittorio), *La Satira*, in AA.VV., *Storia dei generi letterari italiani*, Milano, A. Vallardi;
- Cognasso (Francesco), *I Savoia*, Milano, Dall'Oglio, 1971;
- Collino (Luigi), *Storia della poesia dialettale piemontese*, Torino, Paravia, 1924;
- Colombo (Paolo), *Il re d'Italia. Prerogative costituzionali e potere politico della Corona (1848-1922)*, Milano, FrancoAngeli, 1999;
- *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Bari-Roma, Laterza, 2001;
- De Luna (Giovanni), *La Passione e la ragione*, Milano, Mondadori, 2004;
- Della Peruta (Franco), *Il giornalismo dal 1847 all'Unità*, in Castronovo (Valerio), Tranfaglia (Nicola) (a cura di), *La stampa italiana del Risorgimento*, Bari, Laterza, 1979, pp. 237-540;
- Gasca Queirazza (Giuliano), *Satira e provocazione politica in piemontese in periodo Carloalbertino*, in «Studi piemontesi: rassegna di lettere, storia, arte e varia umanità», XXV (1987), n.7, pp. 99-112;
- Lajolo (Laurana), Archimede (Elio), *Brofferio l'oppositore. I discorsi politici e l'attività letteraria del polemico antagonista di Cavour al Parlamento Subalpino*, Firenze, Vallecchi, 1967;
- Lazzaro (Giorgio), *La libertà di stampa dall'editto albertino alle norme vigenti*, Milano, Mursia, 1969;
- Lemmi (Francesco), *Censura e giornali negli Stati Sardi*, Torino, Società Subalpina Editrice, 1943;
- Levrà (Umberto), *La città nel Risorgimento (1798-1864)*, in AA.VV., *Storia di Torino*, Torino, Einaudi, 2000, vol. VI;
- Mack Smith (Denis), *I Savoia Re d'Italia. Fatti e misfatti della monarchia dall'unità al referendum per la repubblica*, Milano, Rizzoli, 1990;
- Maggio Serra (Rosanna), *La cultura artistica nella seconda metà dell'Ottocento*, in AA.VV., *Storia di Torino. Da capitale politica a capitale industriale (1864-1915)*, Torino, Einaudi, 2001, vol. VII, pp. 577-610;
- Martucci (Roberto), *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, Carocci, 2002;
- Merlin (Pierpaolo), Rosso (Claudio), Symcox (Geoffrey), Ricuperati (Giuseppe), *Il Piemonte sabauda. Stato e territori in età moderna*, Torino, Utet, 1994;
- Petrucchi (Carlo Alberto), *La caricatura italiana dell'ottocento. Con uno studio bibliografico di GEC (Enrico Gianeri)*, Roma, De Luca, 1954;
- Rossi (Fabrizio), *Saggio sul sistema politico dell'Italia liberale: procedure fiduciarie e sistema dei partiti fra Otto e Novecento*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2001;
- Santangelo (Paolo Ettore), *Il Giornalismo e la Satira nel Risorgimento*, Milano, A. Vallardi, 1948;
- Terzaghi (Nicola), *Per la storia della satira*, Messina città di Castello, 1944;
- Zanichelli (Domenico), *Carlo Alberto e I Gesuiti in Piemonte nel 1848*, Torino, Fratelli Bocca Editori, 1898.

<sup>1</sup> M. Cortellazzo, P. Zolli, *Dizionario etimologico della lingua italiana*, Bologna, Zanichelli, 1999, p. 1441. Circa l'evoluzione storica della satira, si veda N. Terzaghi, *Per la storia della satira*, Messina città di Castello, s.e., 1944 e i due contributi di Vittorio Cian contenuti in AA.VV., *Storia dei generi letterari italiani*, Milano, A. Vallardi, 1923 (vol. I) e 1938-1939 (vol. II).

<sup>2</sup> I Cavalieri sono un'associazione segreta massonica nata con lo scopo di rovesciare il regime di Carlo Felice: obiettivo in realtà quasi marginale rispetto al progetto di arrivare a cacciare gli Austriaci e realizzare una confederazione italica lavorando in collaborazione con i cospiratori

delle altre regioni. Si veda L. Lajolo, E. Archimede, *Brofferio l'oppositore. I discorsi politici e l'attività letteraria del polemico antagonista di Cavour al Parlamento Subalpino*, Firenze, Vallecchi, 1967, pp. 29-41; in particolare questo volume riporta la protesta dei Cavalieri indirizzata a Carlo Felice (stampata sempre nella primavera del 1831 dal tipografo Pomba) che rappresenta una vera e propria minaccia a Sua Maestà cui, secondo i cospiratori, non rimane più «nessun mezzo di scampo».

<sup>3</sup> Tutte le principali informazioni sulle *Canzoni piemontesi*, compresi testi, traduzioni, note e litografie delle edizioni originali sono ritrovabili nell'ampia raccolta

curata da Andrea Viglongo: A. Brofferio, *Tutte le Canzoni piemontesi e i poemetti. Con la biografia e note dell'Edizione centenaria di L. De Mauri. Prefazione, riscontri critici, commenti, glossario e versioni in italiano di Andrea Viglongo*, Torino, Viglongo, 1966.

<sup>4</sup> È curioso notare come un aspetto caratterizzante della testata torinese fosse l'uso da parte della maggior parte dei compilatori di pseudonimi frateschi di questo tipo. Tale scelta è probabilmente indicativa di uno spirito antigesuitico che a propria volta costituisce una costante anche della satira di Angelo Brofferio. Ispirandosi all'Ordine francescano, congregazione votata ai principi di povertà e di carità, i compila-

tori della rivista volevano in altre parole sottolineare la loro strenua opposizione nei confronti di quel potere temporale ecclesiastico così ben incarnato dai membri della Compagnia di Gesù. Carlo Beniamino, in un opuscolo celebrativo dei cinquant'anni della testata, svela gli pseudonimi dei maggiori compilatori della rivista fra cui compaiono ad esempio il poeta satirico Norberto Rosa (Fra Norberto), Carlo A. Valle (Fra Chichibio), Luigi Pietracqua (Fra Giocondo), Desiderato Chiaves (Fra Galdino), Federico Garelli (Fra Lapisteno): cfr. C. Beniamino, *Cinquant'anni*, in «Il Fischietto. Nella fausta ricorrenza del suo cinquantenario – La Storia d'un giornale – ai suoi abbonati riconoscente dedica – De Omni Re Sibilo (1848-1898)», LI (1898), n. 1, pp. 1-2.

<sup>5</sup> La difesa nei confronti della monarchia e dello Statuto è un tratto caratterizzante di gran parte della stampa torinese. Testate come «Il Messaggiere», «La Voce nel Deserto», «Il Parlamento», «L'Indipendente», «L'Unione», presentavano fra i loro punti programmatici – né ci si poteva peraltro aspettare qualcosa di diverso – la fedeltà al Piemonte, ai sovrani e allo Statuto. Un'ampia raccolta di tutte le testate giornalistiche risorgimentali piemontesi, e non solo, è stata realizzata da F. Della Peruta, *Il giornalismo dal 1848 all'Unità*, in V. Castronovo, N. Tranfaglia (a cura di), *La Stampa Italiana del Risorgimento*, Bari, Laterza, 1979, pp. 250-542, qui pp. 331-501.

<sup>6</sup> La questione dell'instaurarsi o meno, nel regime monarchico costituzionale sabauda, della prassi che voleva l'equivalenza fra

orientamento politico del ministero e maggioranza della Camera, a lungo troppo sommariamente impostata, è stata negli ultimi anni ridefinita nei suoi punti essenziali. Accanto a chi appoggiava la tesi di un passaggio sostanzialmente repentino al parlamentarismo, vi è ora chi sottolinea, infatti, il ruolo attivo della Corona nella politica italiana da Carlo Alberto ad Umberto II. Il tema, tanto storicamente quanto storiograficamente, è troppo intricato per poterlo qui analizzare. Basti segnalare che, a parere di chi scrive, appare ormai quantomeno ingenuo e riduttivo propendere in maniera univoca per la prima ipotesi interpretativa.

<sup>7</sup> Oltre ai due giornali satirici citati nel testo si possono annoverare anche altri fogli di brevissima durata come i veneziani «Il Biri-chino» (1 gennaio-25 marzo 1848) e «Il Pirimpimpara» (ne uscirono due soli numeri nel novembre del 1848) e un altro foglio lombardo chiamato appunto «Il Lombardo» (17-25-28 marzo). I riferimenti commentati a questi giornali si trovano in U. Bellocchi, *Storia del giornalismo italiano*, Bologna, Edizioni Edizioni, 1977, vol. VI, rispettivamente alle pp. 126-127 e pp. 120-123.

<sup>8</sup> Alle *Offese pubbliche contro la Persona del Re* è dedicato il Capo IV dell'Editto del 26 marzo 1848. Due gli articoli ivi contenuti. Art. 19: «Chiunque, con uno dei mezzi contemplati nell'art. 1 si sarà reso colpevole di offesa verso la Sacra Persona del Re o Reale Famiglia, o Principi del sangue, sarà punito col carcere estensibile a due anni e con multa non minore di lire 1000 e non mag-

giore di lire 3000, avuto riguardo alla Persona contro cui è diretta l'offesa, alle circostanze di tempo e di luogo, ed alla qualità e gravità del reato». Art. 20: «Chiunque farà risalire alla Sacra Persona del Re il biasimo o la responsabilità degli atti del suo governo, sarà punito col carcere da un mese ad un anno e con una multa da lire 100 a 1000».

<sup>9</sup> L'art. 49 dell'Editto obbligava infatti i gerenti a «pubblicare, non più tardi di due giorni dopo che loro ne sarà fatta intimazione, le sentenze di condanna pronunciate contro di essi per fatti previsti da questo Editto. In difetto saranno puniti con una multa da lire 400 a 500». Per un esempio di pubblicazione di sentenza secondo le leggi vigenti sulla stampa si veda «Il Fischietto», II (1849), n.º. 47.

<sup>10</sup> Cfr. Anonimo, *Carta servibile pel momento a seguire le mosse delle armate XII* (1859), n. 58. Altre raffigurazioni di questo tipo si trovano ad esempio in «Il Fischietto», XII (1859), n. 64 e in «Il Fischietto», XII (1859), n. 67. Si noti che «Il Fischietto» stesso pubblicherà gli articoli essenziali del decreto luogotenenziale del 28 aprile 1859 diretto a regolare la libertà di stampa durante la guerra: si veda PIF., *Memento*, in «Il Fischietto», XII (1859), n. 53, p. 1.

<sup>11</sup> Nella vignettistica del 1860 si manifesta in particolare la speranza che Cavour riesca a sottrarre Caribaldi all'influenza dei mazziniani per guadagnarlo all'Italia monarchica e sabauda. Si veda ad esempio la vignetta di F. Redenti, *Finirà così?*, in «Il Fischietto», XIII (1860), n. 118.





# Il Fascismo: l'arte della propaganda

ROBERTA MORI

Uno degli obiettivi dell'ideologia fascista era coinvolgere la società civile nella sua totalità allo scopo di far nascere nelle masse una coscienza nazionale e, allo stesso tempo, rafforzare la propria dittatura. Si trattava di trasformare la società nel suo complesso permeandola degli ideali e dei miti fascisti, attraverso l'azione sul carattere, sulla mentalità e sullo stile di vita degli italiani.

In questo modo la politica fascista si presentava come espressione non solo di un partito politico ma di un movimento inteso alla rigenerazione totale della società. Tale ideologia si fondava sulla consapevolezza di come il campo d'azione fosse molto ampio, ricorrendo quindi ad organizzazioni sofisticate ma anche a forme di convincimento semplici ed immediate come l'utilizzo e lo sviluppo dei mezzi di comunicazione di massa, la creazione di nuovi istituti di cultura, le riforme scolastiche e la rivalutazione di tutto ciò che fosse collegato all'idea di nazione. Questi erano gli strumenti che il regime utilizzava per realizzare la propria missione pedagogica. Gli italiani, attraverso una for-

mazione fisica, spirituale, politica, dovevano essere nelle mani dello Stato attraverso l'uso di vecchi e nuovi strumenti di potere e propaganda.

Nel 1934 venne creata la prima istituzione addetta alla propaganda che diventerà, nel 1937, ministero della Cultura Popolare. Il suo compito era unificare politica, informazione e cultura nella propaganda dello Stato e controllare i mass-media con una doppia funzione: svolgere un'attività di censura verso qualsiasi forma comunicativa contraria al regime, ed organizzare meticolosamente una vasta propaganda su tutti i fronti e con tutti i mezzi di comunicazione esistenti. L'effetto manipolatorio e persuasivo era finalizzato all'esaltazione delle direttive di regime, rimuovendo il lato oscuro del potere, ed ottenendo, così, un abile mezzo di autocelebrazione in grado di fornire l'interpretazione migliore ad ogni fenomeno politico, economico, sociale ed anche culturale che si presentasse.

Con il graduale delinarsi dei contenuti ideologici del Fascismo, il regime capì che

anche la cultura poteva essere un valido perno su cui far leva per coinvolgere e convincere le masse, considerandola elemento fondamentale nella "pedagogia della nazione". La cultura, infatti, conteneva valori e miti i quali, opportunamente trasformati, potevano fungere da collante fra gli italiani e lo Stato, e tale legame poteva essere direttamente indotto dall'azione di propaganda.

L'ideologia fascista cercava di integrare il settore politico con aspetti più specificamente culturali; per questo mirava a ricavare vantaggi dalla collaborazione con prestigiosi intellettuali, i quali avrebbero fornito all'ideologia di Stato, finora considerata solo dal punto di vista politico-sociale, una piattaforma teorica proveniente anche da ambiti scientifici o artistici.

Il Fascismo trovò quindi, negli studiosi, dei seguaci fedeli; ed alcuni di loro abbracciarono l'ideologia come ragione di ispirazione fornendo ad essa il biglietto di ingresso nella vita culturale del paese. Ad essi, in base alle disposizioni di propaganda, spettava il compito di esaltare i miti attraverso i quali il Fascismo cercava una legittimazione: rafforzare nella collettività il "credo" e cercare (magari trovandoli) gli strumenti per consolidare il consenso delle masse intorno allo Stato.

### 1. *La musica: l'arte nella propaganda*

Già Platone nella *Repubblica* e nelle *Leggi* sosteneva l'importanza della musica come modello di organizzazione del processo educativo del cittadino; attraverso i secoli ci sono stati molte forme di governo che hanno fatto ricorso a tali teorie per utilizzare l'arte musicale come sostegno alla propaganda di

Stato, facendole assumere una funzione ideologica e morale.

In tutti i teatri d'opera del Seicento, soprattutto in quelli veneziani, attraverso ad esempio storie celebrative di ideali eroici, si realizzava una diretta manifestazione del potere del principe sull'aristocrazia. Allo stesso modo, quando, durante la Rivoluzione francese e nel periodo napoleonico, l'*Opéra comique* portava il messaggio politico rivoluzionario al popolo, il pubblico, allargandosi anche alla borghesia, era il principale destinatario di opere ispirate da ideali patriottici.

Nel *Dizionario di Politica* del P.N.F. l'arte veniva definita come elemento non separabile dalla politica: essendo parte della vita dell'uomo, non poteva essere esclusa dal sistema fascista che, come ogni sistema totalitario, abbracciava la vita della nazione e di ogni singolo individuo. Prima della marcia su Roma, in Italia erano presenti molte istituzioni musicali di ogni grado e qualità: scuole di musica, teatri, festival, ecc... tutti questi enti furono gradualmente influenzati, modificati ed opportunamente strumentalizzati ai fini di propaganda del regime.

Già attraverso l'esaltazione del culto del duce, si scopre l'aspetto folkloristico, quasi buffonesco, che a volte assumeva la musica nell'attività di propaganda. L'amore di Mussolini per l'arte musicale (uno dei suoi tantissimi ritratti che si diffondevano era quello del suonatore passionale di violino) andava ad aggiungere un ulteriore tassello all'immagine propagandistica del mito del duce che, pur non essendo digiuno di nozioni musicali, per la macchina propagandistica diventava l'appassionato, l'esecutore e protettore di questa nobile arte. Agli occhi dell'immaginario collettivo egli veniva presentato come l'uomo capace di

destreggiare anche il complicato mondo delle note, mentre agli occhi dei musicisti diventava il principe-mecenate che avrebbe coronato le loro aspirazioni e risolto i loro problemi.

Dalle parole di Alfredo Casella, uno dei musicisti più autorevoli del Ventennio, si può notare la fiducia imposta nel regime:

Lo stile di vita recato dal Fascismo, stile di vita giovane ed eroico, recherà con sé la soluzione dei problemi artistici apparsi sino a ieri insolubili. Ma è necessario però che ogni artista italiano senta in tutta la serietà il peso del compito che gli grava sulle spalle, e che egli viva in una completa devozione verso un Regime che, portando agli italiani una nuova parola di vita, ha imposto loro una nuova responsabilità civile, morale e artistica.

[A. Casella, *Fascismo e musica*, in «Educazione Fascista», novembre 1932]

In realtà, Mussolini non era altro che un arbitro che, di volta in volta, avrebbe messo fine alle frequenti dispute fra i compositori, gli esecutori, i sovrintendenti teatrali che cercavano di districarsi in un ambiente politicizzato dove l'arte rimaneva spesso dietro le quinte.

## 2. Il manifesto dei musicisti italiani: fra i due litiganti....

Durante i primi anni di potere, il regime adottò una certa "tolleranza" in campo culturale: la sua politica mirava ad accogliere tutti gli orientamenti intellettualistici dando l'illusione di potersi sviluppare in un sistema pluralistico. Fu senz'altro un modo per incoraggiare gli studiosi di diverse tendenze ad avvicinarsi al Fascismo, permettendo loro di trovare una collocazione nel nuovo sistema culturale che si stava delineando.

Il 7 dicembre 1932 fu pubblicato il «Manifesto dei musicisti italiani» ideato dal compositore Alceo Toni e firmato da diversi musicisti fra i quali: Respighi, Mulè, Pizzetti e Zandonai. Dimostrando la loro "fede collettiva" al Fascismo e al prestigio dell'arte nazionale, essi si richiamavano alla tradizione dell'Ottocento dove il prestigio musicale dell'Italia era senza rivali.

Tali musicisti si sentivano infastiditi dai loro colleghi esponenti dell'avanguardia, così il manifesto non fu altro che un attacco ai compositori come Casella e Malipiero. Si trattava, più che altro, di uno sfogo psicologico poiché sia gli uni che gli altri avevano le stesse difficoltà muovendosi nel settore dello spettacolo e cercando di ottenere l'esecuzione delle proprie musiche.

La musica italiana si divise in due fronti: i "moderati" ed i "modernisti".

Il compositore Adriano Lualdi, autorevole rappresentante del Fascismo nel settore dello spettacolo, tenne un discorso alla Camera dei deputati nel 1935 nel quale la disputa fra "antichi" e "moderni" era talmente accesa da ravvivare le sedute parlamentari:

LUALDI. Anche qui [nel settore musicale], vita pulsante e fervida ed operante; milizia in marcia; perfetta armonia di intenti verso il nuovo, perfetto sincronismo col nostro secolo, col nostro spirito, colla nostra Rivoluzione. (*Interruzioni*).

Entrate adesso in uno dei nostri teatri d'opera o saloni da concerti. Addio, atmosfera di rinnovamento, addio, scatti eroici... (*Interruzioni - Ilarità*)

PRESIDENTE. Onorevole Lualdi, lei provoca l'arte dei colleghi! (*Viva ilarità*).

LUALDI. Li manderemo alla scuola dei vocalizzi! Addio vita attiva ed operante e fattiva, audace e ansiosa del nuovo e sincrona al nostro tempo, al nostro secolo, alla nostra Rivoluzione. Addio marcia in atti di una bella milizia.

Nei teatri d'opera non si respira freschissima aria

di rinnovamento; si sente l'aria pesante e ferma del museo.

[A. Lualdi, *Per la musica contemporanea*, discorso pronunciato alla Camera dei Deputati il 28 marzo 1935]

Tali dibattiti, di inestimabile valore politico, non rimasero isolati, ma si susseguivano negli anni ed avrebbero fatto da sottofondo a tutti gli eventi che legavano la musica alle attività di regime.

Anche nel 1943 questi battibecchi continueranno e stavolta sarà il rappresentante dell'ala "presunti tradizionalisti" a prendere la parola: si tratta di Alceo Toni, che in un articolo sul «Popolo d'Italia» dell'aprile 1943, lamenta la situazione inversa:

[...] in Italia le vistose provvidenze statali per la musica, e tutte le simpatie più valide che comportano, sono andate a beneficio della corrente cosiddetta rivoluzionaria. [...] I pochi musicisti rimasti fedeli agli eterni ideali della loro arte sono stati confinati al ruolo di cenerentole.

[A. Toni, *Ritorno alla legge*, ne «Il Popolo d'Italia», 19 aprile 1943]

Ovviamente, il regime non interveniva in maniera diretta per calmare tale attrito, anzi, permetteva quasi benevolmente la situazione di tensione fra le fazioni di musicisti, poiché, finché il loro malcontento si riferiva al mondo musicale, non avrebbero portato attenzione a quello politico. Mantenere la sensazione dell'interessamento politico da parte del regime agli artisti era necessario perché essi avevano gli strumenti più adatti per raggiungere l'immaginario collettivo, delineando così quella cultura di massa che sarebbe stata utile alla propaganda per far veicolare i propri messaggi.

Lentamente, il settore musicale si trasformava in un quadro fitto di intrighi e manovre, di opportunismo ed adulazione,

con preghiere, premure e raccomandazioni indirizzate di volta in volta agli organismi di governo.

Nonostante l'attenzione verso le richieste dei musicisti, Mussolini si asteneva dal prendere una posizione e manteneva un atteggiamento di equilibrio: questa divisione, infatti, gli sarebbe stata utile.

Così accadeva che compositori minori, ma ben presenti nel sistema di regime, come Mulè e Lualdi, riuscivano a far rappresentare le proprie opere, mentre altri internazionalmente riconosciuti, ma meno propensi all'adulazione, erano condannati all'anonimato.

In linea generale la maggior parte degli uomini di cultura si allineò su una posizione di adesione o comunque di non rifiuto nei confronti del regime, sfruttando le occasioni di lavoro che esso forniva e non disdegnando i riconoscimenti che le venivano offerti. Contemporaneamente il Fascismo sviluppava un sistema di mecenatismo finalizzato a disperdere ed isolare i dissenzienti e ad attirare coloro i quali, invece, manifestavano la propria collaborazione con la dittatura. Il cerchio degli intellettuali si trasformava in un grande insieme di "apostoli" della propaganda fascista. Fra questi vi erano anche i meno convinti, i quali accettarono le idee del regime pur di mantenere il diritto di esercitare la propria professione. Tuttavia il confine fra questi due gruppi era molto sfumato. Nel frattempo i musicisti si divoravano fra di loro e ciò avrebbe reso il mondo della musica "colta" debole e vulnerabile, quindi facilmente manovrabile.

Nonostante tutto, è bene precisare che un artista avrebbe potuto lavorare seguendo la propria inclinazione artistica anche senza venire a compromessi con il Fascismo. Ciò era possibile attraverso un distacco dalle

masse, ed una sorta di riservatezza, ossia lavorando nell'isolamento politico ed affrontando tutte le difficoltà che ciò comportava.

### 3. *L'Ispettorato del Teatro: il controllo musicale*

L'ente che controllava il settore musicale era il ministero della Cultura Popolare.

Nel 1935 per cercare di arginare la crisi economica che attraversava tale settore, il Ministero costituì, al suo interno, l'Ispettorato del Teatro, quale organo centrale di ordinamento e di disciplina delle varie attività teatrali e musicali italiane. Alla direzione del nuovo Ispettorato vi era Nicola De Pirro. Reduce dalla guerra, sostenitore dello squadristo, fu uno dei protagonisti più attivi della burocrazia fascista in campo teatrale, direttore della rivista «Critica fascista» e della rivista di teatro «Scenario».

L'intento del nuovo ente era la creazione di una struttura centralizzata che gestisse l'attività degli enti musicali, omologandoli attraverso l'adozione di un modello esecutivo comune a tutti. Tutti i componenti degli enti autonomi dei teatri dovevano essere iscritti al Partito Fascista e le nomine dovevano essere approvate dal Ministero. Si stava avviando la fascistizzazione dello spettacolo. All'Ispettorato del Teatro erano affidate le competenze in materia di censura: ogni sovrintendente di teatro doveva sottoporre l'approvazione dei programmi della stagione musicale in allestimento e l'Ispettorato decideva se le opere fossero contrarie all'ordine pubblico, ai costumi ed alla morale fascista.

Il 18 novembre 1935 entrarono in vigore le sanzioni all'Italia, previste dalla Società delle Nazioni, in risposta alla politica colo-

niale italiana. Come risposta "sociale" del regime, l'Italia imboccava la via dell'autarchia e non solo in campo economico. Le conseguenze di tali decisioni furono avvertite anche nel campo musicale:

L'Ispettorato del Teatro ha stabilito l'atteggiamento che si dovrà tenere, di fronte alle nazioni sanzioniste, nel settore dello spettacolo. Ha deciso che dai repertori dei teatri lirici vengano eliminate le opere di autori appartenenti a quelle nazioni.

[«Musica d'Oggi», n.12-1935]

Nel 1937, in una riunione tenuta al ministero della Cultura Popolare si discutevano i risultati ottenuti dalle organizzazioni degli Enti Lirici, tracciando le direttive alle quali tutti gli Enti, per le stagioni successive, si dovevano uniformare per la formazione dei cartelloni al fine di fissare il metodo di scelta per le opere da eseguire.

Tali interventi facevano in modo che l'attività musicale diventasse indirettamente uno specchio di quella politica: infatti attraverso i programmi approvati dalla Direzione generale per il Teatro, e quindi realizzati nelle varie stagioni musicali, si possono registrare tutti gli avvenimenti della storia politica italiana contemporanea. Come quando, durante il 1937, il regime fascista si avvicinò inesorabilmente a quello nazista sperando di far pressione sui paesi occidentali e poter ottenere vantaggi in campo coloniale; una serie di visite dei rappresentanti del governo nazista in Italia e lo stesso viaggio del duce a Berlino confermavano il processo di sviluppo della politica di alleanza fra Germania ed Italia. De Pirro, direttore dell'Amministrazione Generale dei Teatri, tenne a precisare allora, attraverso la stampa, quali fossero le energie e l'entusiasmo degli Enti teatrali nell'avvalorare tale compito

attraverso gemellaggi e concerti svolti fra le due nazioni:

È di quest'anno il clamoroso successo riportato a Monaco e a Berlino, alla presenza del Führer, dell'*Aida*, della *Bohème* e della *Messa di Requiem* di Verdi eseguite dal complesso della Scala. [...] Sono già fissati 18 concerti in Germania dell'orchestra dell'Augusteo di Roma [...]. Tutti questi fatti avrebbero forse un valore, per quanto notevole, pur sempre contingente se non fossero dominati e sorretti da uno spirito di solidarietà, che dà a tali manifestazioni il loro proprio valore spirituale. [N. De Pirro, *Relazioni artistiche fra Italia e Germania*, in «L'Illustrazione Italiana», n.38-1937]

È chiaro come la propaganda sottolineava il fatto che la musica sarebbe rimasta un fatto «contingente» se non fosse stato per «lo spirito di solidarietà» fra le due nazioni, grazie al quale tale arte otteneva il suo «valore spirituale».

La musica d'Italia e la musica di Germania vanno ormai fianco a fianco [...]. Blocco monumentale, la musica delle due nazioni, che non è riuscito ancora ad altre nazioni europee di smuovere: non alla Francia, pur feconda di ingegni arditati e raffinati; non alla Spagna, popolarissima e fantasiosa; non all'Inghilterra, che è sempre stata scarsamente canora; non alla Russia, svegliata da poco alla vita artistica.

[C. Gatti, *Musica italiana e musica tedesca*, in *ibidem*]

Parole del genere indicano l'attenzione nulla al mondo dell'arte musicale, mentre denotano l'inesorabile avanzata di una propaganda veramente terribile. Quando Hitler si recò in Italia, non mancò nel suo *carpet* di appuntamenti una serata di gala al San Carlo di Napoli dove venne accolto nel palco reale insieme al re ed alle alte personalità fasciste: l'amicizia con la Germania si rafforzava e di conseguenza, dopo qualche mese, a Berlino iniziavano i corsi di perfezionamento di

canto italiano e, contemporaneamente, l'Orchestra di Santa Cecilia, sotto il controllo del ministero della Cultura Popolare, avrebbe svolto una lunga serie di concerti in terra tedesca. Lì, la musica italiana era «vivamente attesa, e i giornali l'annunciano già come una manifestazione di altissima importanza artistica e culturale», inoltre alcuni concerti sarebbero stati a beneficio del Dopolavoro tedesco, «a scopo di propaganda sinfonica» («L'Illustrazione Italiana», n. 39-1937). La guerra stava iniziando e, per gli anni successivi, avrebbe occupato le scene politiche italiane.

L'Ispettorato per il Teatro, nonostante le condizioni disagiate, la chiusura di alcuni teatri e l'elevato aumento dei costi, continuava a dare disposizioni sull'attività musicale, prevedendo che si sarebbe dovuta

Bandire dalle stagioni liriche [...] ogni caratteristica di lusso e mondanità; abbiano esse un aspetto nettamente popolare. I programmi siano fondati su opere ben accette al pubblico, sì che gli spettacoli rappresentino effettivamente per gli spettatori un riposo dalle cure e dalle preoccupazioni del momento.

[A.C.S., Min. Cul. Pop., gab.b.143, f. Teatro sf. *Enti autonomi dei teatri lirici*]

#### 4. I luoghi della musica "colta": il Fascismo entra in scena

Per quanto riguarda la gestione interna dei teatri, il Fascismo mirava a portare i grandi teatri lirici ad una gestione pubblica che permettesse il pieno controllo di questi organismi da parte dello Stato. A tale scopo il regime iniziava a fare pressione sulle amministrazioni dei teatri: nel 1931 il Consiglio dello Spettacolo approvò delle sov-

venzioni a 54 teatri d'opera italiani i quali iniziavano così a perdere la loro autonomia finanziaria e cominciarono ad essere controllati dal regime.

Con le sovvenzioni statali i teatri, soprattutto quelli minori, potevano far fronte alle problematiche finanziarie diventate emergenza per la crisi del settore. Automaticamente, però, essi si trovavano legati allo Stato: in assenza di autonomia finanziaria veniva cancellata l'autonomia artistica ed organizzativa, gravate dai poteri censori e di vigilanza del Ministero. In breve tempo il regime seppe politicizzare gli enti lirici e trasformarli in spazi di pieno controllo.

## 5. Il Teatro alla Scala

Senza dubbio il teatro più prestigioso e conosciuto a livello nazionale ed internazionale era il Teatro alla Scala di Milano.

Nel gennaio 1923 Mussolini, ancora impegnato a "costruire" il regime, fu eletto presidente di una lotteria a sostegno del teatro; la Scala, infatti, stava attraversando l'ennesima crisi finanziaria e, in risposta a questa nomina d'onore, i responsabili delle finanze si aspettavano un sostegno da parte dello Stato. Nelle intenzioni di Mussolini questo sarebbe stato il primo passo verso un maggiore controllo del teatro, ma egli incontrò i dubbi e le resistenze dei suoi collaboratori del ministero delle Finanze e, nonostante le pressioni del duce al Ministero, le agevolazioni non furono accordate.

I responsabili della Scala non si scoraggiarono: nello stesso anno un membro del consiglio d'amministrazione del teatro insieme al direttore Toscanini si recarono dal duce per esporre la difficile situazione



Stampa di Marcello Nizzoli. 1930 circa.

della gestione alla Scala. Già a partire da questo episodio Toscanini si dimostrò contrario alla politicizzazione del teatro, esprimendo la propria avversione al nascente sistema corporativo: egli cercava il sostegno finanziario dello Stato, ma voleva mantenere la Scala lontana dal Fascismo.

Il Maestro ed un gruppo di dirigenti volevano mantenere la musica fuori dalla politica, perché includere la Scala nella Corporazione avrebbe significato sottostare a decisioni prese da uomini di partito e quindi un inevitabile abbassamento del livello artistico-qualitativo. Toscanini rappresentava quasi fisicamente il Teatro alla Scala ed era il simbolo della musica italiana all'estero, per cui qualsiasi attacco diretto del regime alla sua persona avrebbe provocato uno scandalo al quale avrebbe partecipato tutto il mondo della musica. Quindi uno dei primi intenti di Mussolini era quello di non perdere Toscanini. Ma nell'estate del 1929 Toscani-

ni, dopo una lunga "guerriglia" condotta contro Mussolini (degn del padre garibaldino), lasciò il Teatro alla Scala.

La sua sostituzione creò problemi di fiducia e consenso da parte del settore musicale, visto che il Maestro aveva un prestigio artistico e personale difficile da dimenticare. Inoltre, la crisi del teatro era sempre presente nei bilanci, ed era inesorabilmente scandita da un continuo susseguirsi di lettere e richieste di intervento al governo per evitare che il teatro chiudesse.

Nell'estate del 1930, alla morte del direttore artistico Scandiani, fu designata alla direzione Anita Colombo. Ex segretaria di Toscanini, oltre a dividerne la visione artistica e politica aveva una lunga esperienza amministrativa, e soprattutto era stata indicata dal Maestro stesso, prima della sua partenza, come suo successore. La nomina provocò un seguito di proteste negli ambienti fascisti milanesi, i quali vedevano nella donna un ostacolo alla fascizzazione della Scala. Fu licenziata dopo una stagione: era inaccettabile che una donna fosse al comando di un'organizzazione così importante. A questo punto entrò in scena un componente dell'esercito burocratico fascista: Jenner Mataloni che, grazie alla sua abilità nel modificare gli eventi a suo favore, aggirò i suoi nemici in consiglio di amministrazione e, pur non conoscendo una nota di musica, si fece eleggere direttore del teatro.

Nel 1932, a tre anni dalla partenza di Toscanini, la Scala assunse un colore nettamente politico e, se il bilancio era relativamente in pareggio, il livello artistico era decisamente decaduto. I fascisti ottennero quello che volevano e all'inizio di tutti gli spettacoli, come prevedeva il cerimoniale per qualsiasi teatro italiano, il direttore face-

va eseguire la marcia reale e l'inno fascista *Giovinetta* senza nessuna remora.

Nella rivista «Musica d'Oggi» venne pubblicato il programma della stagione 1934-1935:

si sono date complessivamente trentuno opere (14 italiane e 7 straniere), un ballo italiano, quattro sinfonie beethoveniane, e un concerto italiano di musica sacra.

[«Musica d'Oggi», n.5-1935]

Avevano avuto la precedenza opere italiane, tedesche e, per concludere, la rappresentazione di musica sacra. Si trattava dell'affermazione di tre punti fondamentali dell'ideologia fascista: il rafforzamento dell'identità nazionale, l'adozione di modelli d'oltralpe di stampo nazionalistico, il mantenimento di una "convivenza" con l'autorità religiosa.

Con l'applicazione delle sanzioni, e le decisioni dell'Ispettorato del Teatro, i teatri furono costretti a rivedere i loro programmi. Nel dicembre 1935 era in corso la preparazione della successiva stagione, e di conseguenza due opere straniere furono eliminate dal cartellone: *Mignon* del francese Thomas, e *La leggenda della città invisibile* del russo Korsakov, sostituite con la *Siberia* di Giordano e l'*Arlesiana* di Cilea.

Nel 1937 il Teatro alla Scala si fece promotore, presso il ministero della Cultura Popolare, di un concorso volto ai giovani compositori:

Fedele alla tradizione italiana, l'Ente Autonomo del Teatro alla Scala, lascerà ai concorrenti la più assoluta libertà di scelta delle forme e dell'espressione. Richiederà soltanto che le opere siano ispirate ad uno schietto senso di italianità e rispondano alla sensibilità odierna; che non siano, cioè, vuoti esperimenti ispirati a mode straniere.

[«L'Illustrazione Italiana», n.15-1937]

Nessuno dei 78 lavori presentati fu, agli occhi del Ministero, soddisfacente; quindi il concorso venne dichiarato nullo.

### *6. I Festival musicali... una vetrina di lusso per l'Europa*

I festival più importanti che nacquero nel periodo fascista (e permangono tuttora) furono il Festival internazionale di musica contemporanea di Venezia ed il Maggio musicale fiorentino.

Questi avevano un'importanza strategica per il regime, non solo per la possibilità di controllo che offrivano sul settore musicale italiano, ma anche per la funzione di propaganda delle capacità artistiche e culturali dell'Italia nei confronti degli altri Paesi europei. Inoltre, avrebbero attratto turisti in Italia e, con la forte crisi economica in cui versava la nazione, anche il turismo ne avrebbe tratto notevoli vantaggi. Non a caso questi festival furono impiantati nelle due città italiane che registravano la maggiore frequenza di turisti, coniugando così vantaggi economici e propagandistici.

### *7. Il Festival internazionale di musica contemporanea di Venezia*

La prima edizione del Festival internazionale di musica contemporanea di Venezia si svolse nel Teatro la Fenice il 7 settembre 1930 sotto la "protezione" del duce. Tale protezione fu ambigua da parte del governo. Mussolini, infatti, non concesse il "patronato" per paura che tale manifestazione, essendo alla prima edizione, non avesse successo. Il Festi-

val era presieduto dal polivalente Lualdi; Casella ne fu il vicepresidente, e nel comitato direttivo figuravano Labroca e Malipiero.

La direzione del Festival dimostrava la presenza di interessi opposti.

Da una parte vi erano i fedeli sostenitori del Fascismo, ossia Lualdi e Labroca. Entrambi sostenevano che, nonostante il carattere internazionale, tale manifestazione era fortemente italiana e fascista, quindi dovevano esserne escluse tutte le forme che, pur essendo largamente presenti sulla scena europea, andassero contro l'ideologia fascista (il riferimento era diretto alla dodecafonia di Schönberg, il musicista tedesco di origine ebraica che, pur avendo rivoluzionato il sistema musicale tonale, era di ovvia incompatibilità con l'ideologia nazionalista).

Dall'altra parte vi erano compositori come Casella il quale, pur non essendo antifascista, era comunque un musicista di respiro europeo. Diviso fra ideali nazionalisti e sollecitazioni internazionaliste, condivideva una cultura più ampia di quella circoscritta nella provincia del regime, essendo favorevole ad un programma più aperto ed alle novità d'oltralpe.

Quindi, nel cartellone, furono incluse le prime di diverse opere italiane, ma anche molte opere straniere.

Il primo Festival ebbe una risposta positiva da parte del pubblico, il bilancio chiuse in attivo ed il regime fu soddisfatto di tale iniziativa.

Nell'edizione del 1932, i musicisti-burocrati fascisti che non furono presenti alla prima edizione, come Alceo Toni, rivendicarono il loro diritto, come musicisti italiani e soprattutto fascisti, di partecipare al Festival. Come Toni, molti compositori italiani "minori" e filofascisti facevano pressioni per poter essere inclusi nella pro-

grammazione del Festival. Così la seconda edizione ebbe nell'organico un incremento dell'ala fascista ma, nonostante le pressioni, queste interferenze furono ancora moderate, rispetto all'intera programmazione.

Nel 1934 i programmi furono approvati dallo stesso Mussolini che, constatato il successo degli anni precedenti, concesse finalmente l'alto patronato alla manifestazione. Furono inclusi giovani musicisti italiani come l'appena trentenne Dallapiccola, ma anche musicisti stranieri di alto livello come Milhaud e Stravinsky i quali diressero le loro composizioni; inoltre furono eseguite opere di Berg alla presenza del compositore stesso.

Questa edizione fu sontuosa: furono eseguite 28 opere di autori diversi, delle quali 16 erano prime mondiali. All'allestimento presero parte 3 orchestre, 5 cori, 14 direttori d'orchestra e 34 solisti. Fu un grandissimo successo e, sulla base di quel modello, il Festival prese a svolgersi a cadenza biennale e resistette, anche se con programmi poco interessanti se paragonati ai precedenti, fino alla sua ottava edizione del 1942.

Nel 1939 ci fu poi l'incontro del ministro della Cultura Popolare con Goebbels, nel quale si decise per una maggiore collaborazione nei campi di attività dei due Ministeri. Nel settore teatrale vennero concordati dei gemellaggi di complessi lirici: all'interno della stagione dell'Opera di Stato di Berlino sarebbero andate in scena un ciclo di opere verdiane, dirette da importanti direttori d'orchestra italiani e, sempre in Germania, si sarebbero rappresentate le opere più recenti di Pizzetti e Cilea. Il Festival di Venezia, dal canto suo, famoso per la sua iniziale apertura alla musica internazionale, si sarebbe chiuso verso uno scambio con la sola nazione europea con cui l'Italia stava instaurando un folle dialogo politico.

### 8. *Il Maggio musicale fiorentino*

Uno dei capi del Fascismo fiorentino era Alessandro Pavolini, che si distingueva per le sue particolari doti di "carrierismo", divenendo il piccolo monarca di Firenze, una città dalle vivaci e multiformi tradizioni musicali. Pavolini, come un mecenate di altri tempi (si compiaceva di percorrere le vie di Firenze in carrozza piuttosto che in auto), fu in prima linea per la nascita di un festival musicale che avrebbe coinvolto la parte colta della cittadinanza.

Il Maggio musicale fiorentino ebbe origine dalla Stabile orchestra fiorentina diretta da Vittorio Gui. Non essendo un fascista convinto, questi fu affiancato da una nota figura politica del tempo: Carlo Delcroix, uno scrittore fiorentino che, durante la guerra, aveva perso le mani e la vista. Era fascista di stretta osservanza, e questo lo rendeva una figura politicamente idonea a tale incarico; così anche l'orchestra fiorentina sarebbe entrata nella cerchia delle iniziative fasciste e divenuta uno dei fiori all'occhiello del regime in campo musicale. La prima stagione concertistica fu un grande successo ed affermò l'orchestra di Gui come una delle migliori orchestre italiane.

Nel 1933 il governo stanziò 100.000 lire per organizzare l'edizione "prova" di un nuovo festival: il Maggio musicale fiorentino. Il programma fu molto ricco (fra le altre, ci furono esecuzioni di musiche nuove come i quartetti di Bartòk e Schönberg) e, contemporaneamente ai concerti, si tenevano anche conferenze con la partecipazione di importanti compositori. Il successo del primo Maggio musicale fiorentino fu tale che successivamente il numero degli orchestrali aumentò, fu costruito un organo di 3000 canne e l'Eiar avrebbe dovuto trasmettere

alcuni concerti. Perciò Mussolini non solo approvò il programma dell'edizione del 1935, ma triplicò il finanziamento ed avviò il progetto per rendere il Festival, anziché triennale, biennale. Tuttavia il compito di propaganda era sempre predominante e, in questo campo, il Festival era utilizzato per consolidare la funzione educativa verso chiunque fosse entrato in contatto (musicale) con le grandi masse, identificate nel pubblico.

In uno dei congressi che avrebbero accompagnato il festival del 1935, Lualdi ribadì l'importanza propagandistica che la critica avrebbe potuto avere in campo musicale, di modo che i critici venivano esortati a presentare la traduzione di avvenimenti musicali sotto la prospettiva del tempo presente:

La critica musicale italiana [deve] uscire dagli osservatorii per scendere nelle trincee dei combattenti. [Si chiedeva] che la funzione valorizzatrice della critica riuscisse a mettere il lettore in grado di capire perché ciò che egli ha visto o udito in teatro è parso bello o meno bello, sublime o insignificante, [...] la critica musicale si accorgerà che ad essa incombe un alto, nobilissimo compito di politica artistica, troverà quotidiani spunti atti ad avvalorare e a ribadire la tesi che, ormai, si impone. [...] Sono compiti non soltanto artistici, ma politici di prim'ordine.

[A. Lualdi, *Critica musicale e politica artistica*, in «Critica Fascista», n.18-1935]

Grazie alla popolarità che stava ottenendo, Mussolini approvò senza esitazione il programma del successivo Festival musicale fiorentino, che si sarebbe svolto nel 1937 e che da biennale sarebbe diventato annuale. Tale edizione incluse la prima assoluta del *Deserto tentato* di Casella su libretto di Corrado Pavolini (fratello di Alessandro). Si trattava di un'opera dedicata a Mussolini per celebrare ed esaltare la trionfale proclama-

zione dell'impero d'Italia in Africa Orientale. Il genere dell'opera è un misto fra elementi guerreschi e mistici; in «Musica d'Oggi» si parla della trama con discorsi iperbolici, tipici della retorica fascista:

Gli eroi aviatori, caduti nel deserto (un'ala spezzata appare nello sfondo) incidono una promessa. [...] E gli Indigeni e le Indigene, offrendo doni e primizie, a supplicare che la promessa si compia, di dare storia alla "invitta terra".

[Damerini, *Il Deserto Tentato al Maggio Musicale Fiorentino* in «Musica d'Oggi», n.5-1937]

I registi studiarono «i mezzi più acconci per dare con questo lavoro al pubblico la sensazione esatta, [...] perché il carattere appaia nella grandiosità» («L'Illustrazione Italiana», n. 4-1936). Compito dei registi e scenografi era far rientrare lo spettacolo nell'ottica della monumentalità del Fascismo; compito sicuramente riuscito se si tiene conto del fatto che fra loro vi era Sironi, colui che allestì a lungo le copertine dei giornali mussoliniani, oltre che essere fra quanti, nel 1932, allestirono la mostra del decennale della rivoluzione fascista. Eppure, nonostante le buone intenzioni di Pavolini e dei suoi collaboratori, la rappresentazione non richiamò un grande pubblico e l'opera più attesa dai melomani accorsi a Firenze si rivelò, piuttosto, *L'Incoronazione di Poppea* di Monteverdi.

Intanto nella programmazione musicale venivano rivelandosi le linee di alleanza politica: nel Maggio musicale del 1938 le influenze politiche cominciarono a prendere forme inequivocabili, e l'apertura alla musica europea degli anni precedenti sarebbe andata definitivamente perdendosi. La campagna antisemita era già nell'aria, ma non era giunta ancora a pieno compimento, come dimostrò il III Congresso di musica, caratterizza-

to da due conferenze, una del compositore Darius Milhaud e l'altra del regista Herbert Graf, entrambi di origine ebrea.

Grazie esclusivamente alla qualità artistica dei partecipanti, il Festival musicale fiorentino veniva riconosciuto ed apprezzato in tutta Europa; e contemporaneamente era diventato l'orgoglio per l'Italia fascista musicale. Lo stesso orgoglio lo portò, però, a modificare la propria struttura in un organismo sempre più politicizzato che, trasformandosi, avrebbe perso la sua apertura alla musica europea, per chiudersi nel provincialismo nazionalista. Quella del 1938 fu di fatto l'ultima edizione del Maggio di respiro internazionale.

Nell'edizione successiva non vi sarà presenza di nessun artista ebreo ed il "Congresso di Musica Internazionale" sarà cambiato in "Rassegna di musica italiana contemporanea". Da questa edizione in poi, tutti i festival furono all'insegna dell'influenza del Patto d'acciaio, con la presenza di soli artisti italiani oppure "ariani". Nell'aprile dello stesso anno si ebbe la *tournee* dell'orchestra della Germania nazista ed il mese seguente, nella serata del 9 maggio 1939, furono presenti Hitler, Ribentropp, Hess, Mussolini, Ciano, Alfieri e Bottai. Nel frattempo la stampa italiana faceva sapere che in Germania era stato emesso un decreto

secondo il quale tutti i lavori musicali che non corrispondono all'ideale nazional-socialista sono iscritti in una lista di composizioni indesiderabili e pregiudicabili, la cui esecuzione sarà proibita. [«Musica d'Oggi», n.6-1939]

Il 10 giugno l'Italia entrava in guerra e le attività culturali uscivano di scena: vi erano priorità più urgenti alle quali il paese doveva porre attenzione.

### 9. *L'Opera Nazionale Dopolavoro: "andare verso il popolo"*

Compito essenziale dell'Opera Dopolavoro era organizzare il tempo libero dei lavoratori attraverso attività salutari e di divertimento che, indirettamente, permettessero di suscitare la sensazione dell'assistenza quotidiana del regime alle masse.

Il Fascismo capì che, strumentalizzando l'idea del riposo, si poteva ottenere la partecipazione della società civile alla vita del regime. La funzione rinnovatrice del riposo non poteva essere vissuta in maniera privata dal lavoratore cosicché «[...] il riposo viene ad assumere una significazione diversa da quella tradizionale, acquista un nuovo valore morale e politico ben più rilevante di quello limitato al singolo individuo» (Del Giudice, *Funzione politica e morale del riposo settimanale*, in «Annuario O.N.D.», 1937). Passando dalla sfera individuale a quella collettiva, il riposo, e più genericamente il tempo libero, usciva dalla sfera delle libere decisioni del lavoratore per entrare in quella dello Stato. Quindi il dopolavoro non era solo un passatempo, ma diventava un valido strumento di Stato per proseguire il processo educativo del cittadino. Inoltre, le attività di svago del regime distoglievano l'attenzione dall'opposizione politica e riducevano l'eventuale sensazione di malcontento o dissenso al regime.

La mancanza di alternative per la popolazione fece sì che l'operato dell'O.N.D. si allargasse velocemente. Infatti, data la difficoltà economica del Paese ed i bassi consumi delle famiglie, le attività sportive costituivano insieme agli spettacoli cinematografici e teatrali offerti dall'O.N.D. l'unica forma di divertimento cui il lavoratore poteva accedere.

10. *Il settore musicale dell'O.N.D.: "panem et circenses"*

La musica, arte d'intrattenimento e fortemente comunicativa, aveva un ruolo essenziale nelle attività dell'Opera Dopolavoro:

Verificando l'immediatezza conquistatrice del suono e del ritmo, si comprende quale forza si nasconde nel linguaggio musicale e quando sia grande la necessità di valersene su larga scala. [...] mai come adesso è stato opportuno ricorrere alla forza motrice insita nella musica per forgiare l'anima degli uomini di domani.

[Oddone, *Il valore educativo della musica*, in «Musica d'oggi», n. 4-1939]

La musica non poteva mancare tra gli svaghi ed i divertimenti previsti dal regime, ma perché la musica potesse educare le masse, doveva essere accolta da tutte le classi sociali. Occorreva quindi

elevare il popolo verso la grande musica [...], fare sensibilità popolare in un procedimento graduale di conquista per ottenere la unificazione del gusto.

[Ragusa, *Annuario dell'Opera Nazionale Dopolavoro* 1938, in «Bibliografia Fascista», n. 2-1938]

Tale volontà non era esternata solo dalle istituzioni parastatali dedite all'organizzazione della vita del cittadino, ma veniva avallata anche dai musicisti i quali, probabilmente, vedendo la propensione dello Stato a far accostare le masse alla musica, auspicavano una maggiore presenza di queste nell'arte nazionale e soprattutto nei teatri. Essi guardavano, quindi, al regime ed alle sue organizzazioni come allo strumento ideale per realizzare il superamento della crisi del settore.

Casella, sulla rivista «Educazione Fascista», scriveva della musica contemporanea e, soprattutto, di come lo Stato avrebbe dovuto agire in campo musicale:

Il recare l'arte a contatto con queste masse, è oggi per ogni Stato uno dei problemi più imperiosi, e solo la risoluzione di questo problema potrà assicurare l'avvenire della musica. [...] solo un regime come quello fascista può affrontare una simile organizzazione (che meriterebbe il nome di "bonifica integrale della musica").

[A. Casella, *Fascismo e musica*, in «Educazione Fascista», novembre 1932]

Gli spettacoli ai quali gli iscritti al dopolavoro potevano partecipare erano notevoli e di diversi tipi. L'O.N.D. assicurava ai propri iscritti la riduzione fino al 50% sui biglietti d'entrata oppure venivano concesse dal governo le riduzioni sui trasporti per raggiungere il luogo dello spettacolo. Lo Stato organizzava anche degli spettacoli per scopi sociali (e politici) ben definiti ai quali tutto il popolo dell'O.N.D. era chiamato a partecipare. Un esempio fu il concerto del 16 dicembre 1936 che si svolse all'Adriano di Roma, si trattava di «un concerto sinfonico di beneficenza italo-tedesco sotto gli auspici di S.E. von Hassel, Ambasciatore di Germania» (A.C.S. Pres.Cons.Min. 1937-39 b.3.2-12 f.1446/3).

Tale serata, che prevedeva un programma di musiche sinfoniche esclusivamente italiane e tedesche, era a favore delle opere assistenziali del fascismo e delle organizzazioni naziste; il ministero della Stampa e Propaganda, in una lettera indirizzata alla presidenza del Consiglio dei ministri, sollecitò vivamente la partecipazione di un consistente numero di funzionari e rappresentanti di governo:

Un analogo concerto a beneficio delle opere assistenziali italiane, si è già svolto a Berlino ed ha avuto un grandissimo successo. È per noi molto importante che la manifestazione italiana non abbia riuscita inferiore a quella tedesca e perciò ti prego vivamente di intervenire insieme al maggior numero possibile di funzionari e di persone

amiche, acquistando anche per conto della Presidenza un certo numero di biglietti.

[*Ibidem*]

Anche se la maggior parte delle iniziative musicali dell'O.N.D. si svolse nelle cittadine, utilizzando i teatri convenzionati, le attività musicali più significative furono quelle che trovarono, come luogo di realizzazione, nuovi spazi più ampi e capienti oppure semplicemente diversi ed innovativi rispetto a quelli convenzionali.

A questo riguardo venne ideata l'iniziativa di portare i concerti di musica classica ai lavoratori, a tal punto che il luogo della loro realizzazione furono le stesse fabbriche. Si organizzarono i cosiddetti "Concerti di fabbrica", che si svolgevano nei reparti operativi di grandi complessi industriali ed erano riservati esclusivamente agli operai.

Ne «L'Illustrazione Italiana» del 7 marzo 1937, vennero pubblicate le foto del concerto che ebbe luogo nello stabilimento metallurgico del Pignone a Firenze. Da una parte gli operai, in tuta da lavoro, arrampicati fin sopra i macchinari; dall'altra l'orchestra Stabile Fiorentina con i musicisti nella loro divisa da sera, disposti nella caratteristica posizione a semicerchio. Il programma era composto da musiche di repertorio classico come Rossini, Schubert, Mascagni e, al termine, l'immane *Inno alla giovinezza* «accolto alla fine da vibranti acclamazioni al Duce». Il commento a tali foto era:

Quando le operose braccia riposano sono la musica, la poesia, lo studio che offrono svago ai lavoratori.

[*Per l'elevazione culturale delle masse operaie*, in «L'Illustrazione Italiana», n.10-1937]

## 11. *Il Sabato Teatrale*

Nel 1935 venne istituito il Sabato fascista: il sabato pomeriggio non doveva più essere destinato al lavoro, ma veniva obbligatoriamente dedicato alle attività istruttive.

Una delle attività previste nel repertorio del Sabato Fascista era il Sabato Teatrale nato per far avvicinare le classi popolari al teatro. Costituiva una novità assoluta: per la prima volta la classe lavoratrice diventava pubblico, un pubblico nuovo e diverso che con entusiasmo si accostava ad un tipo di spettacolo che da sempre era simbolo del privilegio culturale borghese. I prezzi dei biglietti erano popolari, ed i posti in prima fila venivano assegnati alle persone che avevano parenti arruolati nella campagna in Africa Orientale.

Queste attività avrebbero apportato notevoli benefici all'educazione fascista delle masse, ma anche all'attività teatrale, stimolando il superamento della crisi dello spettacolo grazie al progressivo aumento degli incassi dei botteghini.

Ne «L'Illustrazione Italiana» del febbraio 1936 vi è il resoconto del Sabato Teatrale al Teatro alla Scala di Milano:

Di sabato la "saletta dei ritardatari" alla Scala rimarrà deserta. Gli è che il pubblico è composto di gente dedita alla puntualità: sia che si rechi a lavoro chiamata dal fischio di una sirena, sia che convenga a uno svago chiamata da un manifesto.

[M. Zuccari, *Sabato in poltrona alla Scala*, in «L'Illustrazione Italiana», n.5-1936]

La propaganda metteva in risalto come l'individuo, rimanendo fedele alla sua condizione di lavoratore, non interrompeva la vita lavorativa ma la continuava, arricchendola ulteriormente con un'attività diversa: il dopolavoro. Quindi la puntualità (uno degli

obiettivi "pratici" che il regime perseguiva) con cui l'operaio si recava a lavoro lo contraddistingueva anche nel riposo, ed era per lui motivo di rispettabilità ed onore.

L'articolo prosegue evidenziando le differenze d'abbigliamento del nuovo pubblico entrato in un luogo così prestigioso:

Non vediamo l'abituale gioco di bianco e nero, ma predominano vestiti modesti, ogni giacca è pulita e i pantaloni hanno la riga netta che rivela la stiratura recente. Non ci sono scollature in profondità, ma sulle spalle coperte fanno festa dei graziosi visetti accesi d'emozione più che di rossetto. [Ibidem]

La semplicità delle giacche ben stirate e la genuinità dei «graziosi visetti» venivano vantate al pari dell'eleganza dei vestiti borghesi in bianco e nero e del fascino delle scollature o del rossetto.

La classe operaia entrava per la prima volta nel teatro più elegante d'Italia e, dal confronto, ne usciva vincitrice. Per l'ideologia fascista il popolo – nello specifico la classe lavoratrice – aveva una dignità altissima, e facendola entrare nei luoghi sacri della borghesia e dell'aristocrazia, la si nobilitava ulteriormente.

Tale elevazione sociale era, tuttavia, soltanto un'impressione data agli stessi operai. Infatti negli spettacoli speciali, a cui partecipavano sia l'abituale pubblico sia i dopolavoristi, questi ultimi venivano fatti sedere in posti rigorosamente separati. La tradizionale disposizione gerarchica delle classi sociali nei palchetti del teatro veniva mantenuta ed il "nuovo" pubblico fu soggetto alle false promesse di egualitarismo fascista.

Il popolo, partecipando a tali eventi, veniva però suggestionato dalla novità della serata mondana, ne sentiva l'emozione e l'entusiasmo, che si trasformavano subito in

gratitudine verso l'artefice: il regime. Per rafforzare tali sentimenti erano imbastiti i discorsi iperbolici di ringraziamento al duce e le varie azioni rituali che, all'inizio di ogni serata, la propaganda fascista si curava di far eseguire.

Tre trombettieri danno l'attenti. Saluto al Duce: risponde un "a noi!" possente, sonoro. Si legge la più recente notizia della vittoria che i soldati e le Camicie Nere hanno riportato in Africa. [...] Marcia Reale. Giovinezza. Onda impetuosa di un applauso. [Ibidem]

## 12. *Il Carro di Tespi*

Mentre il Sabato Teatrale era rivolto principalmente ai lavoratori dei grandi centri, per i lavoratori delle città minori di provincia che non avevano un teatro fu ideato il Carro di Tespi. Si trattava di un teatro ambulante che si spostava per le piazze italiane, portando il teatro alle masse.

Il Carro di Tespi obbedisce all'esigenza di far partecipare il popolo ad una ricreazione dello spirito che egli, fino a ieri, vedeva soltanto riservata alle classi superiori. Per ciò esso esplica un'attività profondamente umana e consona ad uno spirito di giustizia sociale.

[Servizio artistico-culturale in *Annuario O.N.D.* 1939]

Come per molte altre attività fasciste, anche il Carro di Tespi proveniva dal passato. L'idea aveva origini antichissime: Tespi era un leggendario poeta tragico greco che peregrinò con la sua compagnia attraverso l'Attica.

Si erano avute compagnie di opera itineranti già dal 1600 e, nella versione contemporanea, erano già presenti, nella peni-

sola, diverse compagnie che allestivano spettacoli itineranti nelle province. Con il regime tale attività fu ripresa, ristrutturata, monopolizzata e quindi strumentalizzata per fini politici.

La prima rappresentazione del Carro di Tespi si ebbe a Roma nel luglio del 1929, ebbe un grande successo e, quindi, vennero costruiti altri carri. L'organizzazione del Carro di Tespi comprendeva tre compagnie di prosa con attori di buon livello artistico che mettevano in scena opere con un profilo storico-popolare adeguate all'azione propagandistica di educazione popolare. L'arrivo dei carri nei paesi costituiva un evento festivo e di grande spettacolo per tutti, stampa compresa; si trattava di un avvenimento eccezionale che animava l'entusiasmo della popolazione del posto.

Un teatro che si muove, che si sposta da paese a paese, che si riduce ad un fascio di legna ferro e tela, che sorge per incanto e per incanto scompare. Marcia con precisione militare. [...] In estate il Carro di Tespi apre la sua grande bocca; somiglia ad una carrozza immensa col mantice alzato sostenuto da un grande frontone triangolare. In cima splende il Fascio Littorio.

[A. Rotunno, *Origine e funzione dei Carri di Tespi*, in «Annuario O.N.D.» 1937]

### 13. *Il Carro di Tespi Lirico*

Nel maggio 1930, nel giro di due mesi, venne allestito un ulteriore carro viaggiante (dopo quello di prosa) che portava in giro per la penisola la musica lirica, offrendo alle masse i drammi musicali più famosi e popolari dei compositori italiani, secondo gli intenti autarchici del regime.

Il Carro di Tespi Lirico era la realizzazione pratica del principio mussoliniano di

“andare verso il popolo” in campo musicale, l'allargamento totale della partecipazione agli spettacoli lirici, cosa che avrebbe trovato anche l'appoggio di coloro che da tempo lamentavano il ristagno del settore musicale italiano. Di tutti i generi musicali, fu scelto il melodramma perché, nonostante le difficoltà che incontrava nei grandi teatri, rimaneva ancora il genere più popolare. Inoltre si sceglieva di rappresentare opere “classiche” del repertorio italiano, quelle più famose e conosciute, quelle capaci «per la sana e fresca melodicità, a far vibrare con un ritmo solo l'anima di migliaia e migliaia di spettatori» (C. Clausetti, *Teatri Lirici all'aperto*, in «Musica d'oggi», n.8/9-1937). L'organizzazione era perfetta e rigorosa: tutto il materiale che componeva il teatro veniva caricato in dieci autotreni con rimorchio, che si fermavano di piazza in piazza.

Strutturalmente, il Carro di Tespi Lirico aveva una mole imponente: il solo palcoscenico era di 538 metri quadrati con una scena molto curata che prevedeva anche la possibilità di produrre effetti speciali, mentre il golfo mistico era di 120 mq. e poteva accogliere un'orchestra di 100 esecutori. Il retroscena era formato da un insieme di locali destinati agli attori e agli addetti secondari. Il Carro di Tespi Lirico aveva una platea dalla grande capienza (si parla anche di 5.000 posti) dalle linee maestose e solenni ed era curato nei minimi particolari anche a livello estetico: venivano previste addirittura delle piante ornamentali che davano un aspetto “gradevole” al tutto.

Ovviamente non potevano mancare i simboli del Fascismo: in alto sul frontone spiccavano il fascio littorio e la sigla dell'O.N.D. illuminati da un riflettore, i quali, nonostante si trattasse di un momento di

svago e divertimento, tenevano comunque viva l'idea del mito alimentando la fede collettiva.

A sommo del boccascena la sigla del Dopolavoro, impresario che non cerca guadagni [...]. La funzione educativa e sociale di questo magnanimo impresario che ha come suo il segno del Littorio non ha bisogno di essere dimostrata: chi ha distolto per un momento gli occhi dal palcoscenico per guardare le migliaia di volti allineati in platea ne ha avuto una prova in quell'espressione raccolta e rapita di tutti gli spettatori.

[*Il Carro di Tespi a Milano*, in «L'Illustrazione Italiana», n. 32-1935]

La compagnia, comprese le maestranze ed il personale tecnico, ammontava a circa 400 persone ed occupava, attraverso la scritturazione, anche un certo numero di persone del luogo, come manovali o comparse. Essendo gli ingaggi realizzati nel periodo estivo, ossia quando la disoccupazione aumentava, venivano conciliati gli scopi artistici e quelli propagandistici di un intervento assistenziale a sostegno del lavoro.

Il primo spettacolo dato dal Carro di Tespi Lirico avvenne il 24 agosto 1930 per celebrare Puccini. Esso si svolse a Torre del Lago, nel piazzale accanto alla villa del Maestro, con la messa in scena della *Bohème*, diretta da Mascagni. Questo evento fu considerato un grande avvenimento dalla stampa che gli dedicò intere pagine dei giornali.

Da un racconto di quella serata si può comprendere il grado di entusiasmo popolare che l'atmosfera festosa, la novità, ma soprattutto l'azione di propaganda, riuscivano a creare:

Oh! gli scorati visi di oltre duecento dopolavoristi giunti tardi e rimasti senza biglietto! Non vogliono tornare indietro, chiedono di restare in piedi oltre il recinto da dove nulla si vede, ma da dove qualche nota della immortale *Bohème*, può, con

orecchio attento essere colta. [...] La platea è smagliante, piena di colore: l'affolla un pubblico genuino di lavoratori. Spiriti sani ed aperti alla poesia. Eppure il silenzio è perfetto. Dai visi adulti di questi uomini schietti che sanno l'aspro lavoro della terra e che hanno l'anima ricca di fede trasparire appena la commozione. Ascoltano con animo nuovo.

[Corsi, *Giro artistico dei Carri di Tespi*, in «L'Illustrazione Italiana», n. 26-1936]

Ciò che viene messo in risalto dalla propaganda è l'amore, quasi ossessivo, del popolo verso questi spettacoli, la "genuinità", ma anche la fiera disciplina dei contadini attenti all'ascolto in una ferrea disciplina.

Il racconto continua:

Alle 21 precise la platea si oscura. Nel retro-palco non si sente una parola. Il direttore d'orchestra sale sul podio. Ottanta camicie nere che compongono l'orchestra salutano romanamente e dopo un attimo di silenzio si inizia lo spettacolo. La platea si fonde in un solo uomo, talmente questo popolo rinnovato si è composto. E quando lo spettacolo è finito e i canti della Patria e della Rivoluzione accomunano artisti e spettatori, si sente una sola acclamazione: Duce! Duce! Duce!

[*Ibidem*]

Per le classi popolari, essendo nuove a questo tipo di eventi, ascoltare un'opera lirica in un ambiente così immenso, in un clima di solidarietà, acquistava un fascino tale da rimanere indelebile nel ricordo. Questa attività era motivo di orgoglio per il regime fascista, che in ogni occasione ne vantava il merito cogliendone il ritorno notevole in termini di consenso, cosa che alimentava una propaganda sempre più forte e dalla retorica sempre più spinta:

Il Fascismo tiene a dare musica al popolo; e la dona come una ricompensa al suo lavoro. La musica è offerta al lavoratore – oggi chi non lavora non è degno di musica – come a un banchetto mistico. Mangiando a quella mensa ogni italiano ritrova sé

già unito al suo vicino per quel credo che illumina l'Italia.

[Giazotto, *Popolo e valutazione artistica*, in «Musica d'oggi», n. 8/9-1940]

#### 14. *Le estati musicali all'aperto*

Le manifestazioni estive all'aperto rappresentavano un'ulteriore occasione di intrattenimento per le grandi masse. Nonostante questo tipo di spettacoli fossero presenti anche negli anni precedenti, il regime capì la necessità di doverli incrementare.

Nel 1937 Mussolini stesso chiese al ministero della Cultura Popolare «di predisporre per l'anno seguente una compiuta serie di spettacoli all'aperto da intitolarsi *Estate Musicale*» (A.C.S. Pres. Cons. Min. 1937-38 b.14-2, f.5746). Al tale riguardo vennero impartite «direttive precise di carattere artistico ed organizzativo» (*ibidem*) affinché questi spettacoli fossero organizzati in maniera capillare.

Per la loro realizzazione venivano scelti ampi spazi aperti. Si trattava di luoghi di prestigio nazionale che dovevano essere storicamente significativi, come l'Arena di Verona, il giardino di Boboli a Firenze, il Castello Sforzesco a Milano. Ma, il luogo più emblematico rimanevano le Terme di Caracalla a Roma. Durante l'estate venivano trasformate in un grande teatro all'aperto, al quale facevano da scenario i resti archeologici che ricordavano la potenza dell'impero romano.

Grazie alla massiccia pubblicità che il regime dedicava a questi eventi e ai prezzi popolari applicati, la partecipazione era notevole.

Nel suggestivo clima che conserva le testimonianze sempre vive dell'Impero romano [...] durante

tutti i mesi estivi ha echeggiato di canti, delle musiche e delle voci di opere liriche, a cui costantemente il popolo grato faceva seguire il suo entusiastico grido di riconoscenza al Duce.

[Bladinus, "Lucia" all'aperto alle Terme di Caracalla, in «L'Illustrazione Italiana», n. 32-1937]

Il successo degli spettacoli lirici all'aperto si propagava da una città all'altra d'Italia, cosicché all'Arena di Verona, nell'agosto del 1937, alla seconda rappresentazione della *Tosca* assistettero all'incirca 20.000 spettatori, molti dei quali erano operai che godevano della riduzione del biglietto del 50%.

A Milano, il successo del teatro per il popolo, secondo il ministero della Cultura Popolare, non era secondo a nessuno: alle rappresentazioni al Castello Sforzesco partecipavano fino a 15.000 persone ogni sera. Durante la stagione del 1937 i biglietti venduti per il *Rigoletto* furono in media 12.000 a serata, e ad essi si aggiungevano i biglietti gratuiti degli "ospiti" che erano soldati, ciechi, giovani fascisti, parenti degli artisti, personalità e rappresentanze politiche. La stagione lirica durava sessanta giorni e dava lavoro a: 130 orchestrali, 100 coristi, 25 cantori, 36 ballerine, 80 operai, 50 impiegati amministrativi e 500 comparse.

Ovviamente l'eccezionale successo di tale iniziativa non passava inosservato al regime che se ne compiaceva come uno dei tanti risultati dell'ingegno fascista. Queste occasioni di propaganda venivano sfruttate sapientemente dal regime, facendo riportare nei giornali le manifestazioni di entusiasmo dei partecipanti e registrando ogni sentimento di orgoglio per il "nuovo spirito musicale italiano".

Al popolo nostro, d'ogni classe e condizione, [...] è concesso il conforto spirituale dell'arte eletta a prezzi incredibilmente tenui. Persino l'*Aida*, con Gigli ventiduemila persone l'hanno potuta senti-

Mori

re con due sole lirette. Questo, sì, è "andare incontro al popolo".

[C. Gatti, *Gli spettacoli lirici al Castello Sforzesco*, in «L'Illustrazione Italiana», n. 30-1938]

Terminata la stagione musicale estiva, al regime non restava che fare un bilancio economico. Il ministro della Cultura Popolare, il 10 settembre del 1938, presentò un rapporto a Mussolini: «415 rappresentazioni in 46 centri con 1.759.941 spettatori per un complesso di 514.930 giornate lavorative» (A.C.S. Pres.Cons.Min. 1937-38 b.14-2, f.5746). Ma il tipo di bilancio che più interessava il regime era soprattutto quello politico-propagandistico, sui risultati ottenuti da tali eventi, risultati positivi che venivano ancora una volta pubblicati sui giornali.

Le manifestazioni teatrali e musicali svoltesi nei mesi estivi di quest'anno hanno avuto la piena approvazione del Duce, il quale si è vivamente compiaciuto ed ha impartito disposizioni perché nell'estate dell'anno XVI tali manifestazioni abbiano ulteriori sviluppi e siano potenziate.

[«L'Illustrazione Italiana», n. 37, 12 settembre 1937]

Il regime comprese che queste attività erano in grado di coinvolgere fortemente il popolo, quindi gli spettacoli per le masse furono definitivamente inseriti nella cerchia degli strumenti propagandistici. Nel febbraio 1940 fra il Ministero della Cultura Popolare e l'O.N.D. venne pertanto stabilita una convenzione che prevedeva l'ulteriore sviluppo delle manifestazioni estive all'aperto, e un dirigente nazionale nominato dal ministero della Cultura Popolare avrebbe dovuto gestire le attività dell'estate successiva. Ma nel giugno, tutte le attività culturali ed artistiche dell'O.N.D. passarono in secondo piano; la stampa, che per anni aveva avuto il compito di diffondere ampia pub-

blicità sulle opere messe in scena, i cantanti e le orchestre, ora annunciava un periodo nuovo della storia d'Italia:

Per ordine del ministero della Cultura Popolare, tutti gli spettacoli all'aperto, compresi i Carri di Tespi, sono sospesi a causa della guerra.

[«L'Illustrazione Italiana», 6 giugno 1940]

### 15. *La vera propaganda: la novità*

Per quanto riguarda gli spettacoli delle organizzazioni fasciste, non fu tanto il contenuto delle rappresentazioni a dare il contributo propagandistico (il repertorio era popolare e politicamente abbastanza "neutro"), ma ciò che avrebbe dovuto colpire le masse era la novità, l'avvenimento in sé, che coinvolgeva il popolo in maniera diretta.

La novità e la rarità delle manifestazioni sbalordivano e lasciavano negli spettatori un'impressione indelebile. La vera opera di propaganda era rappresentata dal fatto di portare strutture direttamente al popolo e di renderlo partecipe di eventi fino ad allora sconosciuti. L'innovazione stava anche nell'organizzazione: non si trattava di manifestazioni ufficiali di regime, ma di semplici momenti d'intrattenimento rivolti a tutti. Tale mancanza (apparente) di connotazione politica rendeva l'evento un'occasione alla quale si poteva partecipare senza nessun "impegno ideologico", sebbene in realtà il pubblico restasse all'oscuro, e dunque inconsapevole, dell'azione propagandistica indiretta che si celava dietro il meccanismo del divertimento fascista.

L'altra grande novità fu quella di aver trovato nuovi modi per presentare al pubblico gli intrattenimenti di sempre. Infatti non fu inventato nessun nuovo svago, nessun nuo-

vo spettacolo, nessuna nuova musica, ma si utilizzava quella già ben radicata nel sistema, ossia la musica popolare, quella conosciuta dalle masse. Anche se si trattava di musica classica, essa era sempre concepita come quella tradizionale, che riguardava le opere più famose delle quali, magari, il pubblico era in grado di ricordare e canticchiare le prime battute.

Anche se l'intervento massiccio del regime in questo settore favorì una grandissima affluenza di pubblico verso un'arte fino ad allora ignorata, va precisato che, nei fatti, la qualità musicale ed artistica non era presa in considerazione e spesso le condizioni di realizzazione delle rappresentazioni erano, musicalmente parlando, decisamente scadenti. Capitava, soprattutto per le manifestazioni all'aperto, che nascessero critiche da parte dei cultori della musica, i quali si lamentavano del fatto che i principi di acustica erano totalmente ignorati allestendo in spazi aperti opere destinate a luoghi chiusi, con un risultato acustico diverso da quello previsto dal compositore, spesso artisticamente discutibile. Ma agli occhi del regime era valido soltanto il successo: "L'andare verso il popolo" da realizzare in maniera sistematica.

Un'ulteriore novità apportata dal regime nel settore musicale destinato al popolo era quella di concepire diversamente i luoghi dello svago. Essendo la società trasformata da un insieme di singoli individui ad un insieme più ampio e omogeneo, inteso come "massa", si valorizzava la "novità", la "rivoluzione" fascista anche nella dimensione spaziale dello spettacolo che, per la prima volta, usciva dai teatri ed entrava nella vita della gente. Vennero abbandonate l'esclusività dei luoghi e dei frequentatori tradizionali, a favore di un "nuovo" pubblico in altrettanto

"nuovi" ambienti: piazze, teatri viaggianti, scavi archeologici, che mai come allora erano stati considerati seriamente e sfruttati a scopo pratico per l'applicazione di una propaganda studiata nei minimi dettagli. I nuovi luoghi, una volta gremiti di folle immense, diventavano, nell'immaginario collettivo, il segno tangibile dell'ideologia fascista, delle sue realizzazioni, della grandezza imperiale, dell'immenso, della "rivoluzione":

Non dev'essere lontano il giorno in cui accanto ai grandi teatri, bellissimi esteticamente, ma concepiti e costruiti con la mentalità in contrasto con quelle dell'epoca nostra e nel clima nel quale viviamo, sorgano dei nuovi teatri che contemperino ed armonizzino tutte le esigenze di indole ideale e pratica. [...] Siamo per ora nel campo del sogno, ma il fascismo ci ha abituati a veder trasformati i sogni in realtà.

[C. Clausetti, *Teatri Lirici all'aperto*, in «Musica d'oggi», n.8/9-1937]

Nella primavera del 1936 ci fu l'inaugurazione di un nuovo teatro destinato al popolo che «per volere del Duce» doveva avere una sala capace di 10.000 persone, altre sale di minore capacità, oltre agli accessori necessari ed un'attrezzatura concertistica moderna ed innovativa. Il nuovo edificio doveva sorgere a Roma in sostituzione dell'Augusteo, una grande sala da concerto con un'acustica straordinaria, sede di moltissimi eventi musicali di primaria importanza. La sala da sogno non era stata neppure cominciata quando l'Augusteo, reo del fatto di sorgere troppo vicino alle costruzioni romane, venne abbattuto. «L'Illustrazione Italiana» pubblicò le foto del «miserabile groviglio attorno alla Mole d'Augusto e [...] tutto quel vecchiume che la soffocava». Si demoliva uno dei teatri più prestigiosi d'Italia. «È questa un'altra opera del Fascismo» era la frase riportata in calce a tali foto (*Iso-*

## Mori

*lamento e ripristino dell'Augusteo*, in «L'Illustrazione Italiana», n. 6-1937).

Nel mondo musicale italiano la sala pre-  
vista dal Fascismo rimase un sogno.

## Fonti archivistiche

### ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO

Presidenza del Consiglio dei Ministri; Gabinetto:

- Anni 1934-1936: b.14.3 f. 4152 fascicolo "Teatro" sotto fascicolo "Enti autonomi dei teatri lirici";
- Anni 1937-1938: b.14-2 f. 5746;
- Anni 1937-1939: b.3 2.12 f. 1446/3.

### FONTI EDITE

Lualdi A. *Per la musica contemporanea*, discorso pronunciato alla Camera dei Deputati. 28 marzo 1935.

P.N.F. *Dizionario di politica*, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1940.

Gazzetta Ufficiale del Regno n. 146 del 26 giugno 1935, Regio Decreto n.1010 del 20 giugno 1935 – *Istituzione del Sabato Fascista*.

O.N.D. *Annuario dell'Opera Nazionale Dopolavoro*:

- Anno 1937: *Le facilitazioni a carattere nazionale*; C. Puccetti *Ascesa del Dopolavoro*; A. Rotunno *Origine e funzione dei Carri di Tespi*;
- Anno 1939: *Servizio artistico e culturale*.

### RIVISTE

«L'Illustrazione Italiana»:

- Anno 1935: n° 32, 11 agosto – *Il Carro di Tespi a Milano*: n° 59, 29 dicembre – *Musica*;
- Anno 1936: n° 5, 2 febbraio – M. Zuccari *Sabato in poltrona alla Scala*; n° 26, 28 giugno – M. Corsi *Giro artistico dei Carri di Tespi*; n° 32, 3 agosto – C. Gatti *Gli spettacoli e i concerti all'aperto*; n° 38, 20 settembre – C. Gatti *Il IV Festival Internazionale di Musica*; n° 44, 1 novembre – *Musica*; n° 50, 13 dicembre;
- Anno 1937: n° 6, 7 febbraio – *Isolamento e ripristino dell'Augusteo*; n° 16, 18 aprile – M. Corsi *Nel cantiere del Maggio Musicale Fiorentino*; n° 33, 15 agosto – *Musica*; n° 37, 12 settembre – *Musica*; n° 38, 19 settembre – N. De Pirro *Relazioni artistiche fra Italia e Germania*; C. Gatti *Musica italiana e musica tedesca*;
- Anno 1938: n° 20, 15 maggio (foto); n° 30, 24 luglio – C. Gatti *Gli spettacoli lirici al Castello Sforzesco*.

«Musica d'oggi»:

- Anno 1935: n° 4, aprile – *Notizie*; n° 5, maggio – *Notizie*; n° 12, dicembre – *Notizie*;

– Anno 1936: n° 10, ottobre – *Notizie*;

– Anno 1937: n° 5, maggio – Damerini *Il Deserto Tentato al Maggio Musicale Fiorentino*; n° 8-9, agosto-settembre – C. Clausetti *Teatri Lirici all'aperto*;

– Anno 1938: n° 4, aprile – *Notizie*; n° 6, giugno – *Notizie*; n° 8-9, agosto-settembre – *Notizie*;

– Anno 1939: n° 6, giugno – *Notizie*;

– Anno 1940: n° 2, febbraio – *Notizie*; n° 6, giugno – *Notizie*; n° 8-9, agosto-settembre – R. Gianzotto *Popolo e valutazione artistica*.

«Critica fascista»:

– n.18, luglio 1935 – A. Lualdi *Critica musicale e politica artistica*.

«Educazione fascista»:

– 20 febbraio 1931 – A. Casella *Fascismo e musica*.

«Il Popolo d'Italia»:

– 19 aprile 1943 – A. Toni *Ritorno alla legge*.

«La Stampa»:

– 17 dicembre 1932.

«Pan»:

– n.1.1 dicembre 1933 G. M. Gatti *Nazione tradizione nella musica tedesca*.

## Bibliografia

Amendola (E.P.), *Gli anni del regime 1925-1939*, Ed. Riuniti, Roma 1999.

Azzaroni (G.), *Tra riforme e compromessi – il Teatro musicale in Italia tra il 1920 e 1980*, Clueb, Bologna 1981.

Ben-Ghiat (R.), *La cultura fascista*, Il Mulino, Bologna 2000.

Biguzzi (S.), *L'orchestra del duce - Mussolini, la musica e il mito del capo*, Utet, Torino 2003.

Cavazza (S.), *Piccole patrie - feste popolari tra regione e Nazione durante il fascismo*, Il Mulino, Bologna 1997.

De Grazia (V.), *Consenso e cultura di massa nell'Italia fascista*, Laterza, Roma - Bari 1981.

Dogliani (P.), *L'Italia fascista*, Sansoni, Firenze 1999.

Gentile (E.), *Il culto del littorio*, Laterza, Roma - Bari 1993.

Manera (T.), *Un musicista chiamato Benito Mussolini*, in «Patria Indipendente», 24 febbraio 2002.

Mosse (G.L.), *L'uomo e le masse nelle ideologie naziste*, Laterza, Roma - Bari 1993.

Nicolodi (F.), *Musica e musicisti nel ventennio fascista*, Discanto, Fiesole 1984.

Tranfaglia (N.), *La prima guerra mondiale ed il fascismo*, in Galasso G. (a cura di), *Storia d'Italia*, Utet, Torino 1995.

Sachs (H.), *Musica e regime*, Il Saggiatore, Milano 1995.







# Trentotto proposte di lettura

A CURA DI MAURO ANTONINI, RONALD CAR, SALVATORE CINGARI, PAOLO COLOMBO, GERRI FERRARA, SIMONA GREGORI, ALESSANDRO GUERRA, LUIGI LACCHÈ, ISABELLA ROSONI.

# A

AA.VV.

(sotto la direzione di

VLADISLAS SMIRNOV)

*Les historiens russes et la  
Révolution française après le  
Communisme*

Collection études révolutionnaires n°5  
Paris, Société des études robespierristes,  
2003, pp. 175  
ISBN 29-083-2748-1, Euro 25,00

La lunga e feconda tradizione storiografica russa sulla Rivoluzione francese è stata sempre fortemente orientata ed influenzata dalla congiuntura politica ed ideologica.

Così, se prima della Rivoluzione comunista gli storici russi erano fortemente attratti dallo studio della vendita dei beni nazionali o dallo studio della struttura della proprietà terriera prima del 1789, in piena epoca sovietica essi hanno spostato la loro attenzione orientandosi

sullo studio dei movimenti ugualitari e popolari, di Babeuf e del Babuismo, del giacobinismo, di Robespierre, Danton, Marat e Saint-Just. Il crollo politico dell'URSS, e con esso di tutta la tradizione culturale di cui essa si faceva portatrice, ha comportato un rapido cambio di impostazione nello studio della Rivoluzione.

Dopo aver studiato in pieno periodo sovietico la Rivoluzione francese "dal basso e da sinistra", gli storici russi cominciano oggi a rivolgersi ad essa guardandola "dall'alto e da destra", cercando di cogliere la specificità di movimenti liberali e moderati come i *monarchiens*, *La Société de 1789*, i Foglianti, o la tipicità di personaggi come Barnave, Mounier, Sieyès.

Un altro orientamento contemporaneo della storiografia russa si rivolge allo studio dell'emigrazione nobiliare, della Vandea e dei movimenti monarchici in tutte le loro sfu-

mature (assolutisti, costituzionali ecc.). Tutti i suddetti temi sono affrontati in questa pregevole raccolta di saggi di giovani ricercatori russi, perlopiù allievi del professore moscovita Anatoli ADO, curata da Vladislav Smirnov ed apparsa nella collana di studi rivoluzionari della prestigiosissima Società di studi robespierristi.

G.F.

AA. VV.

*Gli archivi per la storia dei  
Parlamenti*

Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003,  
pp. 93  
ISBN 88-498-0830-5, Euro 9,00

Il volumetto raccoglie gli Atti dell'omonimo convegno tenutosi a Palazzo Giustiniani nell'aprile del 2003.

Occasionato formalmente dall'attesa apertura dell'Archivio storico del Senato (prevista, come autonoma istituzione, da una legge del 1971), il convegno

ha rappresentato un utile momento per riflettere più in generale sull'importanza degli archivi storici delle istituzioni (in questo caso parlamentari) quali strumenti imprescindibili per la ricostruzione storico-critica e per la conoscenza di quei fondamentali elementi di stabilità e regolarità che caratterizzano appunto la vita ordinaria di un Parlamento. Se la seconda parte degli Atti è rivolta in maniera specifica a dare conto degli aspetti tecnici e culturali legati all'archivio storico del Senato e al problema più ampio della conservazione, anche alla luce delle nuove tecnologie, la prima parte costituisce una interessante riflessione sull'uso (per lo più episodico e comunque ridotto) delle fonti conservate nell'archivio parlamentare. Uso episodico e limitato, come osservato da Fulvio Cammarano e da Emilio Gentile, non solo in ragione della lunga storia dei disservizi e della cattiva o pessima conservazione degli archivi, ma anche in virtù di una prevalente visione storiografica che ha piuttosto enfatizzato la centralità "politica" dei fattori di "crisi" e di rottura a discapito degli elementi di regolarità e di *routine* propri della vita parlamentare.

Proprio l'apertura degli archivi del Senato deve far riflettere sui doveri della comunità scientifica. Il presidente del Senato, nella sua introduzione, ricorda come il Senato fu «anche negli anni

più duri del regime e malgrado i cedimenti e le ambiguità, uno dei principali pilastri del contropotere monarchico, riuscendo a farsi interprete, se non di una vera e propria opposizione al fascismo, quantomeno di un'opera di mediazione e di equilibrio, che non mancò di dare i propri frutti».

Di ben altro avviso è uno dei maggiori studiosi italiani delle istituzioni del fascismo, Emilio Gentile, nella sua equilibrata lettura del problema storiografico. È infatti la documentazione resa disponibile a confermare «senza più ombra di dubbio che l'immagine del Senato come un'oasi monarchica rimasta fuori dal controllo del partito fascista è del tutto priva di fondamento». Semmai è la fascistizzazione del Senato a dover far riflettere sulle modalità attraverso le quali il partito fascista riuscì a costruire lo Stato totalitario agendo su una istituzione dotata di un peculiare *status* giuridico-costituzionale.

L.L.

Giorgio AGAMBEN  
*Stato di eccezione*

Torino, Bollati Boringhieri, 2003, pp. 120  
ISBN 88-339-1459-3, Euro 12,00

Benché già Carl Schmitt avesse definito il sovrano come colui che decide sullo stato d'eccezione, ancora oggi manca una teoria organica dello stato di eccezione.

Spesso i giuristi lo considerano più una situazione di fatto che un problema giuridico: il momento di collasso di un sistema giuridico causato da un avvenimento che si porrebbe a cavallo del dato politico e di quello giuridico sfuggendo alla regolamentazione, giacché *necessitas legem non habet*.

Agamben prova a dare una struttura teorica al fenomeno dell'eccezione partendo da una ricostruzione storica, per quanto sommaria. Lo stato d'eccezione si pone come un provvedimento illegale, ma al tempo stesso legittimo giuridicamente e costituzionalmente, capace di produrre nuove norme, seppure provvisorie.

Eppure, proprio sotto i nostri occhi, è possibile osservare come questa sospensione dell'ordine giuridico, che dovrebbe essere provvisoria, stia divenendo la regola portante della politica, e soprattutto di quella estera degli Stati Uniti, indebolendo le istituzioni e gli equilibri delle stesse democrazie. Basti pensare che negli USA, dal novembre del 2001, i "non-cittadini" sospettati di appartenere a reti terroristiche possono essere detenuti a tempo indeterminato in attesa di un processo innanzi a delle commissioni militari, da non confondere con i tribunali militari comunemente previsti dai codici di guerra.

Il risultato di ciò è stata la creazione del carcere nella base

## Trentotto proposte di lettura

di Guantanamo dove sono detenuti i presunti talebani afgani, in attesa ormai da due anni di una formale imputazione e di un processo, senza peraltro godere dello *status* di prigionieri di guerra come previsto dalla Convenzione di Ginevra. Altro esempio rilevante è il Terzo Reich, che da un punto di vista strettamente giuridico può essere considerato come uno stato d'eccezione prolungato per dodici anni.

Agamben critica tutte le precedenti teorie dello stato d'eccezione e mostra quanto siano vicini il diritto e la violenza, soprattutto quando lo stato d'eccezione diventa la regola: allora lo stato di diritto cessa di esistere ingenerando una terribile macchina letale.

G.F.

Anna ASCENZI

*Tra educazione etico-civile e costruzione dell'identità nazionale – L'insegnamento della storia nelle scuole italiane dell'Ottocento*

Milano, Vita e pensiero, 2004, pp.625  
ISBN 88-343-1085-3, Euro 50,00

Anna Ascenzi ha voluto dedicare uno studio alla storia dell'insegnamento delle discipline scolastiche, filone di ricerca già abbondantemente esaminato in Francia, Belgio o Spagna, ma pressoché inesplorato da noi.

L'autrice si sofferma particolarmente sullo studio dell'insegnamento della storia.

Con grande rigore metodologico ed un accurato ed approfondito uso delle fonti, dopo un esame del rilievo che lo studio della storia ha avuto nelle istituzioni scolastiche e dei dibattiti post-rivoluzionari e napoleonici sull'insegnamento di una disciplina che rischiava di essere schiacciata tra ideologia e necessità di veicolare un'etica di valori fondativi della coscienza nazionale italiana, il lavoro porta alla luce quella che è stata l'impostazione che tale insegnamento ha avuto nelle scuole primarie e secondarie italiane nei primi quaranta anni di vita unitaria.

Dopo aver approfondito l'evoluzione metodologica e culturale che si è registrata nell'insegnamento di tale materia, l'ultima parte del lavoro è dedicata all'influenza che hanno avuto sull'insegnamento della storia i ritardi e le carenze, siano esse amministrative o didattiche, che hanno contrassegnato lo sviluppo del nostro sistema scolastico.

Il volume si conclude con una ricca appendice costituita da un repertorio dei manuali di storia utilizzati nelle scuole italiane dell'Ottocento e con un'antologia dei programmi didattici per l'insegnamento della storia adottati nelle scuole primarie e secondarie italiane a partire dal 1860 sino al 1900.

G.F.

## B

Peter BAHER, Melvin RICHTER  
(Edited by)

*Dictatorship in History and Theory. Bonapartism, Caesarism, and Totalitarianism*

Cambridge, Cambridge University Press,  
2004, pp.308  
ISBN 0-521-53270-1, s.i.p.

Il volume è una selezione delle relazioni tenute da storici e teorici della politica in occasione del Convegno organizzato presso lo Hunter College of the City University of New York in occasione del bicentenario del colpo di stato napoleonico del 18 brumaio.

Nella corposa introduzione i due curatori si accollano l'onere di individuare un percorso di lettura comune che attraverso i 13 lavori alquanto disomogenei. La chiave di lettura principale è di tipo lessicale. Intorno a lemmi come "bonapartismo", "cesarismo", "imperialismo", si apre una riflessione che conduce all'analisi del pensiero politico del diciannovesimo e del ventesimo secolo, quando i termini in questione diventano "fascismo", "nazismo", "staliniamo", "totalitarismo".

Come detto, parte rilevante del volume prende le mosse dalle vicende dei due imperi napoleonici cercando di individuare le caratteristiche proprie di queste esperienze di governo, le differenze e le similitudini fra i due Bonaparte, la conti-

nuità rispetto alla Rivoluzione francese. La questione che emerge con più forza concerne la specificità francese del fenomeno che si può identificare come "bonapartismo". L'intervento di Jack Hayward che interpreta l'esperienza Gaullista come una singolare sintesi dell'eredità repubblicana e di quella bonapartista offre più di una risposta in questo senso.

Rispetto ai contributi a carattere maggiormente storiografico si segnala quello di Tim Blanning il quale dedica un arguto saggio alla figura di Bismark che è assolutamente semplicistico associare a quella di Napoleone I come pure a quella di Luigi Bonaparte. Non è possibile dimenticare, nonostante i punti di contatto, che Bismark non era un militare e che doveva il suo ufficio alla sovranità del re di Prussia, con il quale doveva coesistere, e non alle vittorie sul campo o alla legittimazione popolare.

Una seconda parte della raccolta di atti è dedicata ai sostanziosi interventi che analizzano il pensiero politico di pensatori come Weber, Marx, Schmitt, Gramsci, Hannah Arendt. La lettura ravvicinata di tematiche complesse ed eterogenee produce suggestioni interessanti. A titolo di esempio: l'analisi weberiana del "cesarismo" non solo nelle sue articolazioni politiche, ma anche nelle implicazioni sociologiche che riconducono alla categoria del "carisma", si colloca a poche pagine

dalla lettura gramsciana della crisi dello Stato Liberale italiano che, incapace di stabilire un rapporto egemonico con le classi subalterne, avrebbe aperto le porte ad una soluzione cesarista intesa, in questo caso, come chiaro fenomeno di classe.

La parte finale del libro è incentrata sul termine "dittatura". Viene evocato in molti dei saggi dai vari autori, sia nella sua accezione negativa – Hitler rifiutava l'appellativo "dittatore" al quale preferiva "führer" – sia in quella positiva, si pensi alla marxiana "dittatura del proletariato". Deve però alla sua origine classica, e quindi alla sua costitutiva e costituzionale neutralità, una eccezionale longevità. Mentre termini come bonapartismo e cesarismo sono ormai desueti, "dittatura" è una categoria tuttora al centro del discorso politico generale.

M.A.

Marc BELISSA, Bernard COTTRET,  
*Cosmopolitismes, Patriotisme  
en Europe et aux Amériques,  
1733-1802*

Rennes, Editions Les Perséides, 2005,  
pp. 300  
ISBN 29-155-9610-7, Euro 16,00

Lo studio è costituito da una raccolta di contributi prodotti da un folto numero di studiosi come A.M. Brenat, Bernard e Monique Cottret, A. Duprat, E. Driemboski e B. Van Ruymbeke. Concepito e pubblicato nella collezione "Le Monde Atlantique" offre un'analisi del

cosmopolitismo e del patriottismo ai ricercatori ed agli studenti di storia atlantica, ma più in generale a tutti coloro che si interessano della storia delle rivoluzioni o della storia del colonialismo atlantico.

S.G.

Jocelyn BENOIST e

Fabio MERLINI

*Une histoire de l'avenir –  
Messianité et Révolution*

Paris, J. Vrin, 2004, pp. 252  
ISBN 27-116-1664-9, Euro 23,00

Fabio Merlini e Jocelyn Benoist coordinano una raccolta di scritti elaborati nel corso di alcuni incontri del Gruppo di Ricerca sull'Ontologia della Storia, svoltisi tra il 1996 ed il 2000 tra la Scuola Normale Superiore di Parigi e la Sezione di Filosofia dell'Università di Losanna.

Essi intendono demolire una diffusa visione metafisica della Storia, sviluppatasi nel XVIII° secolo come evoluzione laica della più antica Provvidenza cristiana, secondo la quale esisterebbe una teleologia immanente agli avvenimenti.

In antitesi a questa visione idealista di una Storia dotata di un'intrinseca e prestabilita tendenza all'unità, visione che ci allontanerebbe dalle tensioni e dalle incertezze del dato reale, gli autori sostengono che per ritrovare la "realtà" della Storia si dovrebbe favorire uno sforzo conoscitivo finalizzato maggiormente a cogliere il movimento

## Trentotto proposte di lettura

reale e centrifugo della quotidianità. Tuttavia è veramente possibile sottrarsi a questo anelito ad andare oltre il dato reale? Il tema della "Rivoluzione" è esattamente espressione di questa ambivalente difficoltà: la Rivoluzione è intesa come evento che finisce i tempi, come termine ultimo della Storia, ma la Rivoluzione è anche e soprattutto spirito di rivolta e soffio di messianismo innovatore che ci spinge, nella Storia, a porci contro di Essa. La Rivoluzione sarebbe al tempo stesso la fine della Storia e anche la sua negazione, il suo essere e non-essere allo stesso tempo.

La conclusione degli autori è che la Rivoluzione, consegnandoci una storia *in fieri*, ci incoraggerebbe ad agire affrontando l'alea dell'azione e ci condurrebbe a due esiti: primo, che non tutto è compiuto e che la Storia si costruisce ancora un po' giorno per giorno e, secondo, che noi non siamo mai i soli responsabili di ciò che accade.

G.F.

Philippe BOURDIN e  
Gérard LOUBINOX  
(sotto la direzione di)  
*Les arts de la scène et la  
Révolution française*

Vizille, Presses Universitaires Blaise-Pascal, 2004, pp.606  
ISBN 28-451-6246-4, Euro 25,00

Il libro riunisce, sotto la supervisione di Bourdin e Loubinoux, saggi di diversi autori frutto di cinque anni di lavoro e di alme-

no tre giornate dedicate all'argomentazione.

Esso vuole fare il punto sui numerosi lavori che recentemente, anche con approcci pluridisciplinari, hanno dedicato attenzione al rapporto tra Rivoluzione francese e arti sceniche (teatro, opera, danza).

Molto ampia è la parte dedicata all'approfondimento dell'interazione fra il teatro ed il mondo esterno, utilizzando come cartina di tornasole l'analisi dell'impegno politico dei testi e degli artisti, dell'accoglienza riservata loro dal pubblico in sala, della censura e dell'autocensura, della critica teatrale parigina, della natura del repertorio portato in scena (che spaziava dal puro *divertissement* al recupero della tragedia in chiave repubblicana), e delle allusioni a temi di attualità, quali la coscrizione o la religione, che porteranno presto ad una divisione tra "rossi" e "neri" anche tra gli attori, specie fra quelli della Comédie-Française.

Molto indicativa, a tal proposito, è la diffusione di compagnie amatoriali di attori che porteranno in scena drammi "rivoluzionari", segnando così il superamento della distinzione esistente tra attore e spettatore. Uno spazio congruo è dedicato anche allo studio del teatro pre-rivoluzionario e alla diffusione dell'opera buffa italiana a Parigi, alle rappresentazioni teatrali nelle fiere ed al ruolo del teatro come cassa di

risonanza dei più importanti dibattiti politico-sociali della prima metà del XVIII secolo.

Procedendo, poi, con l'indagine dell'atteggiamento di rifiuto del teatro rivoluzionario, inaugurato nel 1800 e continuato con la riorganizzazione imperiale del settore nel 1807-1808, si approda ad un'analisi dei lasciti culturali del teatro rivoluzionario che ne mettono in evidenza il valore di vero e proprio predecessore della sensibilità romantica.

G.F.

Christian BOUYER  
*La Princesse Palatine  
Belle-soeur de Louis XIV*

Paris, Editions Flammarion dép. Pygmalion, 2005  
ISBN 2-857-4879-3, Euro 19,90

Ancora una volta Christian Bouyer, dopo aver pubblicato le biografie della *Duchesse de Chevreuse* e del Duca di Orléans, racconta con il suo stile accattivante e un po' *coquin* che non annoia il grande pubblico, la vita della Principessa più europea della corte di Francia, Élisabeth-Charlotte de Baviere.

L'opera, sicuramente più agevole dell'ultima biografia pubblicata nel 1988 da Van der Cruyssen, si basa sulla cospicua corrispondenza lasciata dalla stessa *Madame Palatine*, oggetto di numerose pubblicazioni integrali anche piuttosto recenti ed in edizione economica. Una scrittrice implacabile

bile, una corrispondente brillante che racconta all'Europa, con un'ironia bonaria ma "fuori dai denti", i vezzi della corte di Parigi. Sofia di Hannover e Leibniz, sono solo alcuni dei personaggi con cui *Liselotte* stringe e mantiene rapporti epistolari e che costituirebbero una preziosa risorsa per l'equilibrio mentale della principessa al momento di lasciare la sobria e salubre corte del Palatinato per quella magnifica e vorace di Parigi.

Il *Palais Royal*, con i suoi eccessi e i soprusi subiti dalla cerchia dei favoriti del marito, è descritto dall'autore per mettere in risalto la solidità della madre, della sposa ripudiata e della principessa devota, elementi preziosi che possono servire allo storico delle istituzioni capace di superare il piano intimista, per cogliere i rapporti di potere e l'evoluzione della mentalità politica delle élites in un ampio lasso temporale di importanza cruciale per la Francia di Antico regime.

S.G.

Anna Laura BRAGHETTI  
Paola TAVELLA  
*Il Prigioniero*

Milano, Feltrinelli, 2003, pp. 176  
ISBN 88-078-1772-1 Euro 7,50

Si tratta di un libro scritto a quattro mani. Due sono della brigatista Anna Laura Braghetti, due della giornalista Paola Tavella. Da questo testo è stato

tratto il film di Marco Bellocchio *Buongiorno, notte* (2003).

Il libro ricostruisce i 55 giorni del sequestro di Aldo Moro, dal giorno del rapimento (16 marzo 1978) a quello del ritrovamento del cadavere dello statista (9 maggio 1978). La voce narrante della Braghetti, proprietaria della casa di via Montalcini dove venne nascosto Moro per tutta la durata del sequestro, racconta il quotidiano della sua vita di terrorista, i banali problemi causati dalla custodia del prigioniero, gli scontri e le discussioni con i compagni brigatisti che occupavano assieme a lei l'appartamento, la sua vita parallela di impiegata presso un'impresa edile.

Traccia anche un quadro più vasto, quello del mondo della politica e delle istituzioni che venne letteralmente travolto dalla enormità dell'attacco portato – come si disse allora – al cuore dello Stato. Il dibattito drammatico che coinvolse tutto il paese, il Parlamento, i partiti, i giornali, persino la Chiesa, e sfociò nella divisione tra la linea della fermezza e quella della trattativa. Prevarrà, come sappiamo, la linea della fermezza. Riprende e ricorda con esattezza le responsabilità di chi non volle o non poté trattare, di chi scelse per convinzione o per calcolo di percorrere la via che si sarebbe tragicamente conclusa con l'esecuzione di Moro.

Descrive il mondo delle BR

per quello che probabilmente fu: un'organizzazione militare divisa per compartimenti stagni, dove ogni brigatista conosceva soltanto i compagni della propria colonna e il vertice della organizzazione era noto solo a pochi e comunque era acefalo: "il grande vecchio", la figura mitologica di cui tanto allora si scrisse, con tutta probabilità non esisteva. Una struttura militare forte per la scelta di muoversi all'esterno di ogni dialettica istituzionale, ma debole per la intransigenza ideologica che si trasformò, per esempio in codesta occasione, in ottusità politica. Uccidere Moro – scrive la Braghetti – fu un errore politico: «lasciarlo libero sarebbe stato molto più pericoloso e addirittura devastante per la Dc, e destabilizzante per tutto il sistema». Racconta della soggezione politica e culturale che il gruppo di via Montalcini ebbe nei confronti dell'illustre ostaggio e del sospetto che attraversò la loro mente quando intuirono di aver sbagliato obiettivo.

Ma il libro è apprezzabile soprattutto per la capacità di ricostruire con disarmante sincerità il percorso esistenziale di un'intera generazione che passò in quegli anni da una militanza di opposizione alla scelta della lotta armata.

I.R.

C

Silvia CAVICCHIOLI

*Famiglia, memoria, mito. I Ferrero della Marmora (1748-1918)*

Torino, Carocci, 2004  
ISBN 88-430-3142-2, Euro 30,00.

Il pregevole saggio della storica del risorgimento Silvia Cavicchioli, grazie all'abbondanza di fonti e documenti a disposizione, riesce a realizzare un ampio e dettagliato affresco storico-istituzionale dell'arco temporale considerato, muovendo dalla ricostruzione delle vicende politiche, militari, religiose e personali di una delle più note famiglie piemontesi: i Ferrero della Marmora.

L'autrice stessa, nell'introduzione, mette in guardia il lettore sul fatto che il saggio non vuole presentarsi come una monumentale storia di famiglia, quanto piuttosto come il continuo intrecciarsi delle vite di personaggi più o meno noti appartenenti al suddetto casato con la storia di una nazione nascente attraverso alcune grandi fasi della storia moderna e contemporanea: l'*Ancien régime*, la fase rivoluzionaria e napoleonica, il Risorgimento, fino alla fine della Prima Guerra Mondiale. Il saggio, non articolato per "compartimenti stagni", riesce in tutto il suo svolgersi a tenere sempre presente tanto gli aspetti storici (particolari e

universali), quanto quelli metodologici, che hanno permesso all'autrice di organizzare l'ingente quantità di materiale.

P.C.

Elisabetta COLOMBO

*Come si governava Milano.*

*Politiche pubbliche nel secondo Ottocento*

Presentazione di Fabio Rugge  
Milano, FrancoAngeli, 2005, pp. 331  
ISBN 88-464-6250-5, Euro 25,00.

Il pregio e la novità del lavoro di Elisabetta Colombo consistono nell'approccio metodologico allo studio delle vicende politiche e istituzionali della Milano nel periodo compreso tra leggi di unificazione del 1865 e la codificazione crispina degli anni 88-89.

Obiettivo dello studio, in modo conforme ai principi della storia amministrativa, è la comprensione delle dinamiche effettive dell'intervento pubblico e dell'azione di governo considerando l'attività dei singoli istituti, le procedure amministrative, le prassi burocratiche.

La peculiarità della ricerca consiste nell'inversione di prospettiva tale che non si muove dallo studio degli enti per scoprirne le politiche ma dall'analisi delle politiche per sorprendere i soggetti nel loro agire.

Da questa prospettiva deriva pure la percezione dell'impersonalità del governo urbano, espressa dalla particella riflessiva del titolo del libro.

Sostanzialmente si intende dire che le politiche scaturiscono dall'interazione della pluralità dei soggetti che si relazionano anche in modo orizzontale e reticolare oltreché gerarchico. Altra immediata conseguenza di questa impostazione è il ruolo di particolare rilievo che assumono quei soggetti non istituzionali che per le loro azioni e i loro interventi concorrono alla genesi delle politiche pubbliche.

L'intenzione dichiarata della ricerca è quella di indicare una strada per ridurre lo iato tra storia amministrativa e storia sociale coniugando le suggestioni derivate da un ambito politologico con l'estremo rigore dell'approccio storiografico nella ricostruzione dei processi di governo in un periodo e in un contesto geopolitico determinati. A tal fine la puntualità e la documentazione nell'uso delle fonti sono state una priorità evidente nella stesura di un testo che ha costantemente privilegiato il materiale di tipo archivistico.

Nello specifico, le tre politiche pubbliche prese in esame riguardano la demolizione della chiesa di San Giovanni in Conca (1879), l'organizzazione dell'esposizione nazionale (1881) e la predisposizione del nuovo regolamento sanitario per l'Ospedale Maggiore (1884). Si tratta di vicende che si iscrivono in un contesto di forti cambiamenti per la Milano postunitaria che in poco tempo

si trova ad essere da centro di una vasta regione a capoluogo di una piccola provincia affrontando le molteplici problematiche conseguenti alla modernizzazione e ai processi di costruzione dello Stato. Pertanto si ha l'impressione che i maggiori risultati della studio della Colombo possano essere enucleati proprio nell'analisi dei rapporti periferia-centro.

Pur con le differenze delle specifiche situazioni, le dinamiche relazionali, che da prospettive collaborative si evolvono in direzione conflittuale, evidenziano costantemente la necessità di una mediazione fra periferia e centro per la determinazione delle politiche locali. Il ruolo imprescindibile svolto dai prefetti nel determinare la qualità di questa mediazione è il dato emergente dai tre casi considerati.

A causa di un uso prolioso e denso di riferimenti biografici il corpo delle note ha sovente superato quello del testo esorbitando la necessaria funzione esplicativa. Si ha inoltre la sensazione che la selezione dei casi di studio sia stata improntata a dare maggiore rilievo alle vicende complessive di quella classe dirigente milanese, di cui con qualche compiacimento vengono evidenziate le doti imprenditoriali, piuttosto che a focalizzare la lente su quei soggetti, istituzionali e privati, che con una analisi più ravvicinata avrebbero preso maggior vita e dato

effettiva consistenza a quella "zona soffice" dove le volontà individuali si trasformano in politiche pubbliche.

M.A.

Bernard COTTRET,  
Monique COTTRET  
*Jean Jacques Rousseau en  
son temps*

Paris, Perrin, 2005, pp. 906  
ISBN 22-620-2128-7, Euro 26,50

Ancora una volta i due storici propongono una monografia a due mani, ottenendo un risultato virtuoso all'incrocio della storia della cultura e della politica.

Dopo lo splendido *Jansénismes et Lumières*, i due studiosi si sono cimentati con l'"uomo Rousseau" in un efficace gioco di contrasti sviluppati intorno alla dibattuta dimensione pubblico-privato, nell'antitesi tra l'esprimibile e l'indicibile, l'indeciso ed il trascendente.

Il risultato è un'immagine originale ed incisiva del pensatore francese, cesellata intorno alla sua irriducibile singolarità ed all'espressione dell'universalità della condizione umana.

S.G.

# D

Rocco D'ALFONSO  
*Costruire lo Stato forte.  
Politica, diritto, economia in  
Alfredo Rocco.*

Presentazione di Arturo Colombo  
Milano, FrancoAngeli, 2004, pp.224  
ISBN assente, Euro 20,00

Il lavoro di Rocco D'Alfonso riannoda i fili della produzione storiografica su Alfredo Rocco, figura di rilievo assoluto per il contributo ideologico offerto al pensiero fascista negli anni della sua definizione e allo stesso tempo per la sua posizione cardine di ministro guardasigilli, ruolo svolto in modo non notarile, negli anni dal '25 al '32.

La biografia politica di Rocco viene ripercorsa in modo non agiografico, eppure in molti paragrafi traspare l'ammirazione dell'autore per la figura del giurista napoletano.

Sorretto da una chiara percezione della crisi dello Stato liberale, i suoi studi giuridici e le sue convinzioni economiche daranno luogo ad una solida concezione politica i cui cardini sono la ricomposizione dei conflitti sociali, l'aumento della produttività, il militarismo espansionistico e il colonialismo, intesi come obiettivi di uno Stato forte dotato di strumenti istituzionali e legislativi adeguati.

La novità dell'approccio di D'Alfonso consiste nel consi-

## Trentotto proposte di lettura

derare inscindibili il pensiero politico di Rocco dalle sue concezioni economiche e dalle idee giuridiche. La modernità di Rocco come filosofo, prima del nazionalismo poi del fascismo, è evidente nel fondare le radici del suo pensiero non in vagheggiamenti nostalgici o misticheggianti (come precedentemente Coppola o Corradini) ma in progetti politico economici che si preciseranno nel corso degli anni fino a trovare sostanza nella produzione legislativa degli anni dal '22 al '32, tra cui le leggi di difesa e le leggi fascistissime. Pure il progetto corporativo, che trovava fondamento in ideologie restauratrici o rurali di matrice cattolica, viene rielaborato in termini di moderna ricomposizione dei conflitti sociali nell'ottica, forse utopica, dell'assorbimento della società civile all'interno dello Stato.

L'attraversamento da parte di Rocco dei vari schieramenti politici, dal partito radicale al nazionalismo per confluire nel fascismo, va parimenti inteso quale segno di coerenza nella costante ricerca di quella forza politica di massa che gli consentisse la realizzazione del suo progetto. L'incontro dello "Stato forte" di Rocco con le aspirazioni autoritarie di Mussolini sarà in questo senso fecondo e la lettura che lo stesso giurista ne offre in alcuni suoi scritti è di una "colonizzazione ideologica" da parte del nazionalismo sul fascismo.

L'epurazione che dovrà subire il ministro dopo il rimpianto del '32 lascia invece chiaramente intendere come la progettualità di Rocco fosse stata completamente assoggettata al pragmatismo del duce ormai pronto all'ulteriore giro di vite dell'esperienza fascista.

M.A.

Serge DAUCHY,  
Veronique DEMARS SION  
*Les Recueils d'arrêts et  
dictionnaires de jurisprudence  
XVIe XVIII<sup>ème</sup> siècles*

Paris, Les Memoires du Droit, 2005  
ISBN 28-453-9017-3, Euro 49,00

Con i commentari della *coutume* e le raccolte d'*arrêts*, i dizionari di giurisprudenza costituiscono per gli storici del diritto una fonte ricca ed essenziale, considerando la crescita esponenziale di giurisdizioni sviluppatasi in Francia a partire dal XVI secolo e la conseguente accumulazione di archivi giudiziari.

Le raccolte, stampate o manoscritte, molto più che essere delle semplici compilazioni di cause celebri collazionate in base alla disponibilità degli archivi o degli interessi dell'autore, forniscono agli storici un accesso privilegiato alla pratica giudiziaria e alla procedura d'*Ancien Régime*. La *littérature arrêviste*, permettendo di svelare la prassi dei Parlamenti nel confronto con le consuetudini, la legislazione e la dottrina, costituisce da sempre la fonte

privilegiata degli storici del diritto ma anche di quegli storici delle istituzioni che indagano le ambizioni politico legislative delle *Cours Souveraines*.

Tanto utilizzata quanto poco studiata, l'*arrestographie* diventa perciò l'oggetto di questa pubblicazione che intende offrire agli specialisti un nuovo strumento critico, realizzato mediante un'analisi attenta sugli autori delle raccolte, le loro fonti informative, i metodi di selezione e di analisi dei materiali.

Attraverso questo approfondimento sulle raccolte analizzate, il libro vuol restituire al lettore, più che l'immediata misura dell'attendibilità delle opere, la dimensione della loro influenza in ordine al processo di unificazione ed uniformazione del diritto francese.

S.G.

Claudio DE BONI  
(introduzione e cura di)  
*Il diritto al lavoro nel 1848.  
Antologia di scritti e discorsi*

Milano, Mimesis, 2002, pp. 186  
ISBN 88-848-3063-X, Euro 15,00

È molto utile il lavoro di Claudio De Boni, che ha raccolto insieme, in traduzione italiana, una serie di documenti relativi al dibattito francese sul diritto al lavoro all'altezza del 1848: dai lavori della Commissione del Luxembourg – organo privo di poteri effettivi, nominato dal governo insediato dopo la rivoluzione di feb-

braio –, presieduta da Louis Blanc, alla discussione nell'Assemblea Nazionale dopo le elezioni a suffragio universale dell'aprile successivo, ad alcuni articoli di giornale di un periodo che, con l'incedere dell'industrializzazione, vedeva innalzare le ali spettrali della rivoluzione sociale, ma anche l'ombra del prossimo cesarismo autoritario.

Ne emerge la disputa fra autori come Thiers, Tocqueville e Faucher da un lato e come Proudhon, Blanc e Considérant dall'altro (con i Wolowski, Lamartine o Ledru-Rollin variamente in mezzo), che inaugura lo scenario che avrebbe presto caratterizzato l'evoluzione di "massa" dei regimi europei. Il liberalismo conservatore, cioè, volto a denunciare le derive accentratrici e liberticide dell'intervento dello Stato nel mercato del lavoro, il socialismo – nelle forme parlamentaristiche, riformatrici e utopistiche, che suscitavano le fortunate critiche di Marx – teso invece a sostenere come, senza la correzione governativa dei meccanismi spontanei dell'economia, la libertà borghese sarebbe rimasta privilegio di pochi.

Questo dibattito assume oggi un sapore di nuova attualità, dato che l'odierna incessante liberalizzazione dei mercati dettata dallo sfondamento dei confini statuali, ripristina, per certi versi, il quadro originario, dopo una fase novecentesca in

cui gli assetti politico-economici sembravano rispecchiare le proposte di mediazione.

Non mancano luoghi di un certo interesse storico-teorico: le pagine di Tocqueville, ad esempio, sono rivelatrici degli aspetti conservatori del suo pensiero, che nelle opere maggiori sono talvolta sovrastate dallo sforzo di comprendere le tendenze democratiche. Altrettanto rivelatrice, in Proudhon, l'autodefinizione di «socialista tradizionalista».

S.C.

René-Louis DE VOYER D'ARGEN-  
SON

*Considerazioni sul governo passato e presente della Francia*

Torino, La Rosa, 2004, pp. 147 + LVIII,  
ISBN assente, Euro 15, 00

Riedizione curata da Claudio Tommasi del classico del Marchese d'Argenson *Considérations sur le gouvernement ancien et présent de la France*, pubblicato anonimo in Olanda nel 1764, ma quasi sicuramente redatto dall'autore nel 1737 con un titolo diverso e significativo: *Traité de l'admission de la démocratie dans un État monarchique*.

Il pregevole saggio introduttivo di Tommasi pone l'accento sul ruolo e la persona di d'Argenson, nobile atipico e critico nei confronti del suo ceto, ritenuto indegno di alcun riguardo («i calabroni nell'arnia che mangiano il miele senza lavorare») e connotato da un

carattere salottiero e disimpegno da un punto di vista politico e, per di più, oneroso per le casse dello Stato.

D'Argenson contrappone a questa nobiltà una classe di carattere meritocratico «più nobile ed elevata: quella per cui ognuno deve essere figlio delle proprie opere e governare in ragione dei meriti», parzialmente riscontrabile nella "nobiltà di toga". L'opera, in otto capitoli e un saggio conclusivo, puntualizza le varie forme di Stato e di governo fornendone una precisa disamina storica che accanto all'aspetto più strettamente istituzionale e amministrativo, sviluppa anche considerazioni di carattere filosofico-morale e psicologico-politico.

P.C.

# F

Nadia FANTONI

*"La Voce della Ragione" di  
Monaldo Leopardi (1832-1835)*

Firenze, Società editrice fiorentina,  
2004, pp. CXV-446, s.i.p.

Nell'agitato scenario dell'Italia della Restaurazione Monaldo Leopardi diresse un periodico, «La Voce della Ragione», intendendolo come laboratorio di un nuovo pensiero intransigente che scontava le delusioni della politica "sgualdrina" imposta dal Congresso di Vienna, tutto piegato alla superiore ragione del politico senza con-

## Trentotto proposte di lettura

siderare la matrice trascendente della società.

Oltre a darne una sintesi particolareggiata, Fantoni rintraccia l'originalità della rivista nell'ironia: Monaldo, infatti, seppe creare un'anomala commistione, un equilibrio virtuoso fra serietà delle idee che proponeva e il divertimento con cui provava a smascherare le bassezze umane dei nemici, le loro contraddizioni. Eppure restano i limiti ben individuati dall'A. dal momento che la polemica del giornale «non è mai dialettica e serve solo ad affermare apologeticamente una Verità che preesiste all'uomo e che l'uomo [...] deve accettare senza riserve».

Di particolare interesse è la concezione municipalistica di Monaldo, concepita come difesa delle autonomie comunali della tradizione medievale che insieme tutelava l'ordine nella gerarchia e contrastava il sorgere dello spirito di nazionalità che si stava imponendo.

La chiusura del giornale fu voluta dalla gerarchia di curia, irritata dalle troppe libertà che Monaldo si era preso, e avrebbe provocato il giudizio irriverente di Giacomo, pronto a ricordare al padre il valore dell'idea di libertà che nella «Voce della Ragione» egli aveva sempre combattuto.

A.G.

Giuseppe G. FLORIDIA,

Romano ORRÙ,

Lucia G. SCIANELLA, Anna

CIAMMARICONI (a cura di)

*Lex facit regem. Rex facit legem.*

*Antologia di documenti di storia costituzionale*

Edizione ad uso degli studenti, Teramo,

Arké, 2005, pp. 477

ISBN assente, Euro 13,90

Dalla Carta delle libertà di Enrico I (1100) alla Costituzione della Seconda Repubblica di Spagna (1931): questi due riferimenti rappresentano i poli estremi di questa utilissima antologia di testi costituzionali; testi riconosciuti come tali dalla tradizione storiografica, oppure individuati opportunamente dai curatori per la loro valenza costituzionale.

Chi insegna la storia costituzionale, la storia delle costituzioni moderne, la storia del pensiero politico, sia come singole discipline, sia come ambiti di analisi e di riflessione all'interno degli insegnamenti di diritto costituzionale e di diritto pubblico comparato, conosce bene la difficoltà di fornire agli studenti, in lingua italiana e in buona traduzione, i materiali documentari indispensabili per la conoscenza e l'interpretazione critica del fenomeno costituzionale.

Davvero meritorio è il lavoro svolto dai curatori e in particolare da Giuseppe Floridia (artefice tra l'altro di un importante sito dedicato alla tradizione testuale: [www.unipv.it/webdps/storiadoc/Index.htm](http://www.unipv.it/webdps/storiadoc/Index.htm)) che

proprio a partire dall'esperienza didattica hanno costruito un percorso che, pur inevitabilmente "soggettivo" e riferito a testi riprodotti con inevitabili adattamenti e riduzioni, individua gran parte dei documenti della storia costituzionale europea e americana, a cominciare dalla forte presenza di testi della tradizione storica inglese.

L'opera è intesa dai curatori come "aperta", destinata a successiva implementazione e ad un ulteriore lavoro di affinamento. Già da ora, però, è facile riconoscere l'opera come la più importante e significativa antologia di testi di storia costituzionale a disposizione degli studenti e, senza dubbio, degli studiosi italiani.

Il titolo individua il grande tema della dialettica fondatrice del costituzionalismo medievale/moderno fra autorità politica, statualità e cultura giurisdizionale del limite, muovendo da Bracton e passando attraverso Edward Coke per arrivare alle metamorfosi dell'età contemporanea. Ogni documento è introdotto con rapidi ma efficaci elementi di contestualizzazione. Da notare, poi, il fatto che non pochi testi sono tradotti dai curatori, evitando così il rischio di riproduzioni spesso tralattizie e poco affidabili. Il lettore non vi troverà solo i testi "classici", ma – altro merito dell'opera – pagine meno consuete (si pensi alle costituzioni corse, al compromesso del Missouri (1820) o

alla costituzione estone del 1920).

Gli stessi curatori, d'altra parte, sono consapevoli delle inevitabili lacune: penso, per es., alle non richiamate costituzioni di area elvetica, al testo olandese del 1815, alla costituzione norvegese della Restaurazione, alla ricca esperienza spagnola e portoghese ecc.

È certo auspicabile, infine, che l'antologia venga ripubblicata in forma definitiva presso un editore nazionale per dare la massima diffusione ad uno strumento imprescindibile.

L.L.

Ben FOWKES

*L'Europa orientale dal 1945 al 1970*

Bologna, il Mulino, 2004, pp. 184  
ISBN 88-15-09688-4, Euro 11,00

L'oggetto di questa ricerca – l'Europa orientale – non è definibile che come una convenzione storica: essa indica quella parte dell'Europa che dal 1945 al 1989 fu la "sfera comunista".

La definizione rimanda pertanto a una situazione piuttosto che ad un luogo geografico, quella di un dopoguerra i cui contorni si generarono dalle tensioni fra le due "sfere" ma che, benché si fosse esaurita la tensione con la soluzione definitiva del conflitto ideologico, ha mantenuto lo status dell'"altra faccia" del vecchio continente.

L'autore cerca di rintracciare le ragioni di questa diversità

seguendo tre filoni d'indagine: quello del retaggio storico della regione, quello delle dinamiche internazionali ed infine quello che concerne direttamente l'evoluzione del movimento comunista inteso sia come argomento in sé, sia come fattore determinante per la caratterizzazione degli Stati in questione.

L'autore non nasconde difatti la sua adesione, seppur parziale, all'impostazione secondo la quale tale impronta comunista non andrebbe esaminata solamente al fine di rintracciare le ragioni di una diversità, giudicata dopo il 1990 unanimemente come negativa, bensì anche in quanto racchiuderebbe in sé una distinta "via alla modernizzazione" di quelle società.

R.C.

G

Alessandra GIANNELLI, Maria Pia PATERNÒ (a cura di).

*Tortura di Stato. Le ferite della democrazia*

Roma, Carocci, 2004, pp. 237  
ISBN 88-430-3225-9, euro 19,10

Questo primo contributo di ricerca e di riflessione del gruppo "Progetto Polis" si confronta con il tema scottante della "tortura di Stato", ovvero dell'uso di mezzi di costrizione fisica e morale per piegare la volontà non collaborativa di indiziati, imputati, oppositori ecc.

In particolare, alcune vi-

cende legate al terrorismo islamico internazionale o, come nel caso italiano, ai fatti connessi al G8 di Genova e alle violenze di Bolzaneto del luglio 2001, funzionano da inevitabile terreno di sollecitazione.

Se il volume appare carente sotto il profilo dell'analisi storica del fenomeno tortura (in particolare di quella "giudiziarica", autentica e paradossale matrice di principi, regole, tecniche processuali ecc.) e se l'introduzione di Franco Cordero finisce, suggestivamente, per dare un'immagine confusa del complesso fenomeno della tortura e della violenza in ambito storico-critico, offre invece un contributo stimolante al dibattito, come mai attuale, per quel che riguarda il problema del rapporto tra la dimensione istituzionale e valoriale delle democrazie contemporanee e le violazioni inflitte tramite tortura (nella sua accezione più ampia) ai diritti fondamentali e alla dignità umana.

Viene per esempio discusso e sottoposto a critica ben argomentata il paradigma utilitarista che Alain Dershowitz – in un saggio del 2002 dedicato al terrorismo – applica alla possibilità/auspicabilità dell'uso della tortura non letale per evitare mali più grandi (attentati ecc.) (Di Sciuillo); si richiama opportunamente la vicenda legata alla guerra d'Algeria (Tesini); si riflette in particolare sulla fragilità dei diritti fondamentali e sulla loro riconduzione a valori

## Trentotto proposte di lettura

e parametri etici e costituzionali, sia in chiave nazionale che internazionale (Papa, Rimoli, Marchesi, Gianelli, Bilancia). Giulio Salerno coglie bene la natura dialettica insita nella struttura dei diritti e delle "ragioni" delle democrazie costituzionali.

Qualsiasi "ragion di Stato" che postuli o addirittura legittimi concretamente l'uso della tortura deve trovare nel linguaggio ragionevole della Costituzione una solida barriera, integrata dalla forza delle opinioni pubbliche e dei mezzi di comunicazione.

L.L.

# H

Jean-Louis HALPERIN

*Histoire des droits en Europe de  
1750 à nos jours*

Paris, Flammarion, 2004, pp. 383  
ISBN 2-08-210283-1, Euro 30,00

Il volume non è una comune storia "del diritto", ma appunto una storia "dei diritti": in ciò sta il suo maggior pregio e, forse, alcuni dei suoi limiti.

L'operazione, dichiarata fin dal titolo, è peraltro ambiziosa e perseguita con coraggio e vaste competenze, ma l'altissimo numero dei percorsi ricostruttivi seguiti obbliga inevitabilmente l'autore a qualche superficialità e il lettore a sforzi talvolta eccessivi.

I temi trattati vanno difatti dal diritto comune d'Antico

regime alle innovazioni rivoluzionarie francesi, dal processo di codificazione all'impatto della legislazione parlamentare, dal diritto commerciale a quello familiare, dal portato della rivoluzione russa a quello dei totalitarismi; si arriva fino alle democrazie del secondo dopoguerra e alle recenti trasformazioni imposte dalla normativa europea. E il tutto viene osservato con una prospettiva aperta sulla quasi totalità dei paesi europei, anche quelli solitamente ritenuti "minori". In appendice, alcuni argomenti particolari (matrimonio, pena di morte, stranieri, prigionieri...) sono inoltre trattati in opportuni quadri di sintesi.

Dal punto di vista della storia costituzionale, il lavoro di Halperin rappresenta un più che utile strumento di lavoro.

P.C.

Wolfgang HARDTWIG  
*Vormärz. Der monarchische  
Staat und das Bürgertum*

München, DTV, 1998, pp. 253  
ISBN 3-423-04502-7, Euro 10,17

Il sottotitolo dell'opera, "Lo Stato monarchico ed il Bürgertum" (traducibile come "società borghese"), rivela l'ambizione dell'autore di pervenire con un'indagine sociologica ad un'analisi di quel periodo di transizione politico-costituzionale dello Stato monarchico nella Germania nascosto sotto l'apparente quiete della Restau-

razione ed esploso con la rivoluzione del 1848.

La concatenazione fra cause ed effetti non risulta, ciononostante, stravolta a tutto vantaggio di fattori sociali con una conseguente riduzione ai margini delle questioni politico-ideologiche; la chiave metodologica adottata dall'autore si rivela pertanto come un convincente contributo sociologico alla problematica – centrale nella comprensione della storia costituzionale tedesca dell'Ottocento – del periodo di *Vormärz*.

Di conseguenza, l'opera può vantare nella sua prima sezione un'accurata ed originale analisi dei movimenti politici, in particolare di quelli giovanili (le cosiddette *Burschenschaften*) e un ugualmente lodevole registro schematico dei più rilevanti dati riguardanti le trasformazioni sociali (si noti, in particolare, la tabella concernente le sommosse popolari selezionate per motivazioni politiche, religiose e socio-economiche).

R.C.

Thomas HOBBS  
*Leviathan, Traduit du latin*

Paris, Vrin, 2005, pp. 560  
ISBN 2-7116-1744-0, Euro 40,00

Il lettore francese trova per la prima volta in libreria la traduzione integrale del *Leviathan* pubblicata da Hobbes in latino. Sinora il capolavoro latino era dotato, infatti, solo di una traduzione parziale o frammenta-

ria, spesso a margine di quella inglese. Si tratta di una involontaria co-traduzione, poiché i primi tre capitoli realizzati da François Tricaud costituiscono "l'eredità" raccolta da Martine Pécharman in seguito alla scomparsa dello studioso.

La Pécharman, oltre a continuare per la versione latina il lavoro di sapiente traduzione ed accuratissima comparazione con l'edizione inglese iniziato da Tricaud, ne scrive anche un'introduzione. Lungi dal considerare l'opera una vezzosa edizione *savante* offerta da Hobbes al suo pubblico, la studiosa ne esalta il valore e lo spessore, svelando la forza con cui il filosofo tornerebbe, ancora una volta, a ribadire la necessità della stretta subordinazione della Chiesa allo Stato a garanzia della pace civile.

Un'interpretazione la sua che, traendo forza dalla lettura illuministico radicale di Leo Strauss, si pone in netta controtendenza con quelle che invece considererebbero l'opera come la resa hobbesiana della ragione alla retorica e, ad un livello parallelo, la capitolazione della rappresentanza di fronte alla legittimazione divina.

Si restituisce così vigore e coerenza alla dottrina hobbesiana, analizzando la scelta strategica linguistica del filosofo colto nell'intento di sfruttare il latino per favorire la circolazione del suo pensiero nelle Università. Un'ingegnosa strategia di marketing politico-linguisti-

co dove il latino, da formidabile canale con cui la Chiesa attesta il proprio potere culturale e temporale nella preparazione dell'*élite* politica, si trasforma in uno strumento al servizio dei lumi contro l'oscurantismo.

S.G.

# L

Luca LANZALACO

*Le politiche istituzionali*

Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 348  
ISBN 88-15-10159-4, Euro 25,00

Il libro di Luca Lanzalaco si inserisce nel contesto di un progetto di ricerca e in una collana dedicata dalla casa editrice allo studio delle "Politiche pubbliche in Italia".

Nella fattispecie il lavoro in questione restringe il campo allo studio delle politiche istituzionali. L'intento dichiarato è quello di dare fondamento scientifico ad una "Scienza delle Politiche pubbliche italiane" che costituisca lo strumento necessario per lo sviluppo di una vera e propria politica delle istituzioni.

Una volta delimitato il perimetro delle politiche pubbliche che hanno come oggetto le istituzioni, quello che più preme all'autore è la rigorosa individuazione dell'ambito metodologico. Lanzalaco intende infatti prendere le distanze tanto dagli studi di tipo storico istituzionale quanto da quelli di tipo ingegneristico costituzionale

privilegiando invece l'approccio orientato all'analisi delle politiche pubbliche.

Nel testo vengono ripercorse le principali fasi della storia italiana, senza trascurare il periodo fascista e quello liberale, ma riposizionando l'obiettivo secondo una angolazione specifica, quella delle politiche istituzionali. Fatalmente la prospettiva diacronica e di lungo periodo comporta che la "carrellata" sia per molti versi troppo rapida, anche se ha il pregio di focalizzare la lente d'ingrandimento su eventi e momenti in altri studi trascurati. Due casi per tutti: da un lato, il rilievo assegnato al periodo 1948-1954, in cui alla classe dirigente viene accreditata una politica istituzionale consapevole, quella dell'inadempimento costituzionale; dall'altro, la diversa considerazione per le "commissioni bicamerali", che assumono un valore che travalica le effettive riforme conseguite, se analizzate nella dinamica di legittimazione e delegittimazione che si instaura tra riformismo declamatorio e gradualismo manutentivo.

Sono particolarmente interessanti alcune soluzioni stilistiche adottate dall'autore: l'attenzione alle continue classificazioni, un continuo sforzo definitorio, una evidente esplicitazione delle metodologie e delle procedure di analisi comprovano l'intenzione di dare sostanza scientifica, quasi matematica, alla "Scienza delle

## Trentotto proposte di lettura

Politiche pubbliche” in Italia; l’insistito uso di una terminologia anglofona, in special modo nei paragrafi in cui l’attenzione si porta maggiormente alle questioni definitorie, costituisce una indicazione dei modelli scientifici di riferimento, modelli che vengono esplicitati nei capitoli conclusivi come pure nella bibliografia.

Coerentemente con l’impostazione adottata, le considerazioni più soggettive dello studio, quelle che contengono proposte per lo sviluppo di una specifica politica delle istituzioni italiana vengono isolate nel capitolo conclusivo. Lanzalaco ci suggerisce la necessità di una transizione da una visione meccanicistica, quella dell’ingegneria costituzionale, ad una visione organicistica, quella del “giardinaggio istituzionale”, che però necessita della propagazione ampia di una cultura della manutenzione costituzionale che riguardi le modalità, gli strumenti e gli obiettivi delle politiche istituzionali.

M.A.

Jacques LE GOFF

*A la recherche du Moyen Age*

Paris, Editions Louis Audibert, 2003,  
pp.176  
ISBN 2-84749-025-6, Euro 16,00

Le Goff, specialista universalmente riconosciuto come uno tra i più grandi medievisti, ci offre in un libro agile, appassionante e facilmente accessibile, quella che può essere conside-

rata a tutti gli effetti una sintesi delle sue ricerche sull’Età di mezzo, iniziate quando era ancora un giovane ricercatore e sviluppatasi nel corso della sua lunga e avvincente avventura umana e spirituale senza mai essersi esaurite.

Rifiutando nettamente le visioni aprioristicamente troppo “buie” del Medioevo, l’autore delinea i tratti di una civiltà caratterizzata in maniera considerevole da una visione cristiana della realtà in cui la religione si sarebbe rivelata, pertanto, una sorta di *civilisation-continent*. Dalle sue ricerche emerge quindi la consapevolezza, già interamente medioevale, dell’esistenza di un concetto di Europa le cui frontiere sono culturali più che geografiche, un’Europa che si rappresenta come interamente cristiana, ma che tale non lo è mai stata, ed in cui il concetto stesso di cristianità evolve con essa.

Il Medioevo di Le Goff è anche una civiltà estremamente ricca e dotata di una forte carica innovativa. Partendo proprio da questa capacità innovatrice, l’autore disegna i contorni di una sorta di “nuovo” Medioevo, usualmente ignorato: civiltà ambigua, intimamente innovatrice, ma apparentemente ostile a qualsiasi novità.

Così facendo Le Goff evoca numerosi “rinascimenti”, sostiene che l’Umanesimo si sarebbe sviluppato ben prima del Rinascimento, che l’Europa

futura non potrebbe costruirsi perdendo la memoria delle sue radici e che saremmo tutti “medioevali” proprio quando più forte è la voglia di sentirsi moderni. Rileggere con Le Goff il Medioevo significa scoprirne il dinamismo nascosto e l’ottimismo ad esso intrinseco, senza, tuttavia, idealizzarlo.

G.F.

Jacques LE GOFF  
*Héros du Moyen Age, le  
Saint et le Roi*

Paris, Editions Gallimard, 2004, pp.  
1344  
ISBN 2-07-076844-9, Euro 28,50

L’opera, molto voluminosa, raccoglie scritti di Le Goff già pubblicati autonomamente e vertenti tutti sul concetto di “eroe” nel Medioevo.

L’autore afferma che tutte le civiltà hanno avuto, ed hanno ancora oggi, dei personaggi a cui rendono omaggio per mezzo di culti, siano questi personaggi umani, divinità o esseri a metà strada tra gli uni e le altre (come nella civiltà greca in cui questi ultimi sono semidei o superuomini). L’evoluzione di una civiltà comporta, di pari passo, la trasformazione delle categorie di soggetti venerati come eroi.

Ciò diventa particolarmente evidente a partire dal IV° secolo nell’Europa occidentale, quando la diffusione di una nuova religione, il cristianesimo, e di un nuovo modello politico-sociale, quello medie-

vale, portano ad un cambiamento marcato delle divinità e degli eroi.

Così si affacciano alla storia due nuove categorie di soggetti venerabili: da un lato i santi, e dall'altro il re, nuovo tipo di governante, superiore per natura ai suoi sudditi e che, a partire dai re di Francia Filippo Augusto (1180-1223) e Filippo il Bello (1285-1314), afferma la sua superiorità anche nei confronti del Papa e dell'Imperatore del Sacro Impero romano-germanico. Tale evoluzione della figura e del ruolo del re ha incontrato numerose difficoltà: dato che i romani erano ostili al concetto stesso di monarchia sarà solo l'ibridazione romano-barbarica a produrre il sovrano del Medioevo, giudice, guerriero e benefattore.

Di contro, si avrà lo sviluppo della figura del santo: inizialmente e quasi sempre martire cristiano, poi confessore, sarà in seguito e sempre più di frequente una persona di origini modeste proveniente da un monastero.

Al centro di questo studio si trovano due grandi figure allo zenit dell'Europa cristiana: San Francesco d'Assisi e il re di Francia Luigi IX, detto il "Santo", entrambi eroi e santi, capaci di impregnare notevolmente della loro personalità il loro tempo ed il loro "spazio".

G.F.

# M

Bernard MANDEVILLE  
*Sociabilità, Vizi Privati,  
benefici pubblici,  
Scritti Scelti*

Traduzione ed introduzione a cura di  
Daniele Francesconi  
Macerata, Liberilibri, 2004, pp. 314  
ISBN 88-851-4036-X, Euro 18,00

Le passioni... Orgoglio e vanità, amore di sé e cupidigia, costituiscono nella visione di Mandeville i propulsori della sociabilità.

Il traduttore offre uno spaccato evolutivo del suo pensiero mediante questa raccolta che ne abbraccia la trentennale evoluzione, dalla prima intuizione espressa in forma burlesca sino alla messa a punto teorica degli ultimi scritti.

Questioni quali il ruolo del lusso o della vita sociale vennero spregiudicatamente affrontate dall'autore inglese che contribuì a delineare una *science de l'homme* di cui sarà debitore tanta parte del dibattito illuminista europeo oltre che quello novecentesco sulle scienze sociali.

S.G.

Ulrich MÄHLERT  
*Kleine Geschichte der DDR*

München, Verlag C. H. Beck, 2004, pp.  
208  
ISBN 3-406-47550-7, Euro 9,90

La "piccola storia della DDR" giunge alla sua quarta edizione (la prima usciva nel 1998), a

causa della necessità di aggiornarne continuamente il contenuto seguendo il flusso di rivelazioni emergenti dagli archivi dello Stato che si autodefiniva "degli operai e dei contadini", ma che nella Germania dell'ovest veniva invece definito *Unrechtstaat*.

All'autore si deve riconoscere il merito di aver rifiutato di accogliere tali definizioni come punti di partenza per la propria ricerca, affrancandone in tal modo l'oggetto dai vincoli di un conflitto ideologico definitivamente chiuso per affrontare una questione ben più attuale – quella identitaria, rivelatasi con l'esplosione della cosiddetta *Ostalgie*.

Oltre ad un sintetico riassunto della storia in primo luogo politica, ma anche culturale ed economica della DDR, l'opera offre un prezioso elenco non solo degli archivi, ma anche dei progetti di ricerca avviati che, a causa della copiosità del materiale sottratto al segreto delle "stanze del potere", non possono per adesso offrirci che dei bilanci provvisori del proprio lavoro di ricostruzione.

R.C.

# R

Alfredo ROCCO

*Discorsi parlamentari*

Con un saggio di Giuliano Vassalli. Collana dell'Archivio storico del Senato della Repubblica  
Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 709  
ISBN 88-15-10276-0, s.i.p.

Nella ormai ricca collana dell'Archivio storico del Senato della Repubblica viene pubblicato questo importante e utile volume dedicato alla figura di Alfredo Rocco.

Come nota Giuliano Vassalli, nella sua completa ed equilibrata introduzione, la storiografia generale sul fascismo è stata abbastanza avara di riferimenti ad Alfredo Rocco. La storiografia più attenta ai profili giuridici ed istituzionali ha offerto invece alcuni contributi significativi: basti pensare per esempio al classico lavoro di Paolo Ungari (1963) e a quelli di Emilio Gentile (1980 e 1982) e di Farulli (1985); più recentemente alle analisi di Barbera (2001), di D'Alfonso (2004) e di Battente (2005).

Si può dire che la complessa personalità di Rocco è adesso meglio lumeggiata e l'introduzione di Vassalli costituisce una eccellente sintesi in grado di dare conto della molteplicità dei profili biografico-intellettuale che caratterizzano la figura del giurista napoletano. Vassalli sottolinea giustamente l'originalità del percorso intellettuale di Rocco: giurista

di vaglia (assieme ai fratelli Arturo, Ugo, cattedratici, e Ferdinando, consigliere di Stato) e uomo politico "in proprio", ben prima dell'ascesa di Mussolini e della nascita del regime fascista.

Sarebbe certo a dir poco riduttivo annoverare Alfredo Rocco tra i gerarchi "esecutori" del regime. Mussolini riconosce l'autonomia intellettuale di Rocco ed è ben consapevole dell'importanza del ministro nel processo di elaborazione dottrina del fascismo e di costruzione del sistema giuridico e costituzionale del nuovo regime politico. Vassalli ricostruisce sia il percorso scientifico di Rocco negli ambiti di ricerca da lui privilegiati (la commercialistica, il diritto fallimentare e la procedura civile), sia le trasformazioni nel campo del pensiero e dell'azione politica (dal radicalismo di inizio secolo al nazionalismo sino alla adesione-costruzione della dottrina fascista).

Senza dubbio, però, Alfredo Rocco acquista una dimensione di primissimo piano come "maggior legislatore del regime", malgrado la sua attività "si limiti" al primo decennio. Deputato (poi senatore), il nome di Rocco è indissolubilmente legato alla carica di ministro guardasigilli che ricoprì per ben sette anni e mezzo, dal 1925 al 1932. «Certo si è – scrive Vassalli – che quel ministro incise con le sue "riforme", nel bene e nel male (più

nel male che nel bene) come nessun altro». Ciò fu possibile grazie alla statura politica e intellettuale dell'uomo, alla sua riconosciuta (e "temuta", anche da Mussolini) competenza.

Le "sue" leggi sono i pilastri della "trasformazione costituzionale" del regime e al tempo stesso registrano la capacità del ministro di dare soluzione in senso decisamente autoritario ai nodi critici dell'assetto giuridico-costituzionale dello Stato nella fase di transizione. Rocco è anche l'artefice del "più grave dei provvedimenti della storia del fascismo", ovvero della legge 25.11.1926 n. 2008 sui provvedimenti per la difesa dello Stato.

Lucidamente, al triennio della riforma costituzionale seguirà il triennio della codificazione penale, ovvero l'opera – esaminata con maestria da Vassalli – che ha lasciato le tracce più profonde e controverse dell'attività di Alfredo Rocco nella storia del nostro paese. "Passione politica di un uomo di legge": il titolo della introduzione di Vassalli è una sintesi efficace della vita di Rocco.

L.L.

S

François SAINT-BONNET e  
Yves SASSIER  
*Histoire des institutions  
avant 1789*

Paris, Montchrestien, 2004, pp. 443  
ISBN 2-7076-1309-6, Euro 30,00

Questo libro è stato concepito dagli autori come un manuale per gli studenti delle facoltà storico-giuridiche, ed il suo intento è quello di fornire, attraverso lo studio delle istituzioni politiche della Francia medievale e d'*Ancien régime* (dal V° secolo al 1789), delle chiavi di lettura irrinunciabili per la comprensione della cultura politico-giuridica francese contemporanea.

L'opera è il frutto della collaborazione dei due autori: la prima parte, dedicata al Medio-Evo, è stata redatta da Yves Sassier e la seconda, dedicata all'*Ancien régime*, da François Saint-Bonnet.

Partendo dallo studio dell'eredità romana e germanica, il libro analizza l'apporto fornito dalle dinastie dei merovingi, carolingi ed infine dei capetingi, alla costruzione teorica della concezione del potere regio, ma anche alla concreta gestione amministrativa del regno, nel quale cominciano ormai ad emergere chiari alcuni elementi rivelatori della nascita dello Stato moderno monarchico. Segue un approfondimento sui principi e fon-

damenti dello Stato moderno, sui suoi organi, agenti ed atti ed infine sulle funzioni dello Stato (amministrazione della giustizia, della difesa, delle finanze e svolgimento di compiti di polizia). Il punto di vista utilizzato dagli autori lascia ampio spazio anche alla riflessione politica, focalizzando l'interesse anche sulle dottrine politiche che hanno permesso l'edificazione dello Stato moderno.

L'opera, relativamente breve, deve essere considerata non come una *summa*, ma come una sorta di arricchimento dei grandi manuali classici di storia delle istituzioni, peraltro tutti presenti nella bibliografia.

G.F.

t'anni di distanza, l'autore ritorna al suo tema d'eccellenza, riconfermando un'invidiabile conoscenza del periodo storico – una conoscenza sufficientemente profonda da permettere all'autore di realizzare, con rapidi schizzi, un affascinante ritratto dell'epoca, ricco di intuizioni originali ed in qualche misura eccentriche rispetto al rigore della storiografia classica.

Nondimeno, *Das Deutsche Reich* non riesce ad affermarsi come un'opera storiografica a sé stante: benché il fascino delle pagine di Stürmer rimanga indiscusso, non si riesce ad individuare in quale modo quest'opera possa completare o approfondire l'analisi già esposta ne *L'impero inquieto*.

R.C.

Michael STÜRMER

*Das Deutsche Reich 1870-1919*

Berlin, BvT, 2002, pp. 224  
ISBN 3-442-76042-9, Euro 9,90

Già con una delle sue prime opere, *Regierung und Reichstag im Bismarckstaat 1871 bis 1880*, Michael Stürmer si era guadagnato la fama di uno dei maggiori conoscitori del secondo Impero tedesco ed in particolare dell'epoca di Bismarck.

Alla sua opera d'esordio, incentrata sull'indagine politico-costituzionale del governo plebiscitario di Bismarck, seguì uno studio socio-politico intitolato *Das ruhelose Reich. Deutschland 1866-1918* (pubblicato anche in Italia con il titolo *L'impero inquieto*). A quasi ven-

T

Philippe TANCHOUX

*Les procédures électorales en  
France de la fin de l'Ancien Régime  
à la Première Guerre mondiale*

Paris, Comité des travaux historiques et  
scientifiques, 2004, pp. 623  
ISBN 2-7355-0528-6, Euro 35,00

Per questo lavoro di Philippe Tanchoux, *maître de conférences* in Storia del diritto a Orléans, Michel Pertué non esita a scrivere nella prefazione «c'est assez dire que ce travail fait date et qu'il constitue désormais une référence majeure».

## Trentotto proposte di lettura

Si tratta di un'opera estremamente ampia e documentata sull'evoluzione delle procedure elettorali e sull'atto del voto dalla metà circa del XVIII secolo sino al 1914. Espressione collettiva dei bisogni delle comunità e dei corpi durante l'*Ancien régime*, l'esercizio del voto cambia forma e valore con la Rivoluzione, quando l'introduzione del mandato rappresentativo fa di esso lo strumento di legittimazione del potere nelle democrazie rappresentative, introducendo nettamente la distinzione tra cittadini, che eleggono, e rappresentanti, che deliberano.

Le assemblee elettorali rivoluzionarie faranno emergere fortemente il valore ed il volere dell'individuo con il rigetto del voto per corpo a vantaggio del voto per "testa". Esse si faranno portavoce della Nazione, ciò nondimeno l'insufficiente regolamentazione del loro funzionamento le getterà presto nel caos.

Nel periodo compreso tra il 1800 ed il 1848, benché messo in uno stato di "libertà vigilata", il voto è meglio regolamentato; allo stesso tempo è approfondita nei collegi l'individualizzazione del voto, insieme allo sviluppo di tecniche moderne di comunicazione, quali le candidature e le campagne elettorali.

Il 1848 rappresenta una cesura: l'introduzione del suffragio universale innova radicalmente e permette anche di fare le prove tecniche generali

del voto di massa. Il successivo e costante sviluppo di strumenti di controllo giurisdizionale sulla regolarità delle elezioni, la sempre maggiore ricerca di trasparenza negli atti elettorali e l'organizzazione legale del funzionamento degli uffici elettorali ci accompagnano sino ai nostri giorni.

Le irregolarità verificatesi nell'esercizio del voto nel corso dei secoli non hanno intaccato la consapevolezza che il diritto di voto resta la principale forma di partecipazione democratica e forse l'unica alternativa che la politica può opporre alla violenza.

G.F.

Ignazio Lorenzo THJULEN  
*Nuovo vocabolario filosofico-  
democratico*

Milano, Biblioteca di via Senato, 2004,  
pp. 204  
ISBN 88-87945-59-4, Euro 18,00

Da luterano a gesuita, da svedese ad italiano per poi abbracciare la causa dell'antirivoluzione.

Il *Nuovo vocabolario* qui ripresentato nell'edizione ottimamente curata da Chiara Continisio è una sorta di itinerario linguistico non strettamente politologico attraverso significati e significanti generati o mutati dagli effetti della Rivoluzione Francese in Europa.

Thjulen analizza locuzioni "nuove" come "Contratto sociale" (derivante dai «principj filosofici di Rousseau e suoi settatori»), o termini di uso comu-

ne come per esempio "frati", "guardia civica", "fortuna", "libri" di cui, con un tono ironicamente polemico, descrive l'uso e la considerazione che di quei termini ha avuto il linguaggio della rivoluzione, della quale si dice: «vocabolo sebbene non nuovo, sempre però terribile».

Alcuni termini di matrice strettamente rivoluzionaria sono per l'autore l'occasione per esprimere in modo esplicito ed efficace il suo pensiero, come nel significativo caso di "giacobino": «vocabolo energico che in sé comprende l'ateo, l'assassino, il libertino, il traditore, il crudele, il ribelle, il regicida, l'oppressore, il pazzo fanatico e quanto sinora vi fu di scelerato nel mondo».

Particolarmente divertente è la conclusiva *Dissertazione medico-filosofica sulla democrazia moderna* in cui, trattando come patologie le diverse tipologie di "democratico", Thjulen offre rimedi quali, per esempio, l'aria della Siberia, alcuni mesi di bastonate o «fortissimi emetici e purganti d'ogni genere e specie» per estirpare «questa terribile malattia che per tanto tempo ha infettato l'Europa». Contributo di notevole importanza sia per lo studio delle dottrine politiche sia per l'ampliamento delle prospettive storiografiche nello studio del fenomeno rivoluzionario.

P.C.

Alessandro TORRE

*Regno Unito*Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 179  
ISBN 88-15-09747-3, Euro 10,50

Uno dei massimi studiosi italiani del Regno Unito, Alessandro Torre, già autore di opere dedicate all'analisi costituzionale del sistema britannico come *Interpretare la costituzione britannica: itinerari culturali a confronto*, presenta una nuova pubblicazione sull'argomento.

Opera di sintesi snella e di approccio immediato, inserita nella collana "Si governano così" che Il Mulino dedica allo studio delle istituzioni politiche estere, il libro si presenta accattivante sin dalla veste grafica. Paese estremamente rilevante nello scacchiere politico occidentale, culla delle istituzioni rappresentative del regime parlamentare, il Regno Unito ha incarnato per decenni la contraddizione di un modello di riferimento di difficile esportazione.

Il sistema britannico, sviluppatosi con un processo graduale e costante, con rari momenti di frattura, si è evoluto continuamente sulla base delle antiche tradizioni e consuetudini di origine medievale. Questo processo ininterrotto giustifica l'assenza di una costituzione scritta: le strutture di potere e le regole che la società e le sue istituzioni si sono date nel corso del tempo hanno dato vita, così, ad una costituzione evolutiva.

Partendo dall'analisi di

questo fenomeno di non-scrittura della costituzione, Torre approfondisce lo studio della pluralità dei principi informativi dell'ordine costituzionale britannico in cui si manifesta, sin da subito, una concezione moderna dei diritti individuali e degli strumenti pensati per la loro tutela. Dopo aver analizzato il "peso" del Parlamento, dell'esecutivo, della monarchia ed il complesso sistema delle corti, capace di far coesistere sistemi giuridici differenti, l'autore dedica un'ampia ed articolata riflessione finale allo studio dei fenomeni devolutivi britannici, ulteriore modello costantemente rievocato, specie in Italia, nell'ultimo quinquennio.

Il quadro è completato da una puntuale ed interessantissima analisi del sistema britannico dei partiti e da uno studio del complicato rapporto tra Regno Unito ed Europa, rapporto a metà tra lo spirito partecipativo e l'euroscetticismo.

G.F.

## V

Joaquín VARELA SUANZES

CARPEGNA (a cura di)

*Alvaro Flórez Estrada*

(1766-1853).

*Política, economía, sociedad*

Llanera, Junta General del Principado de Asturias, s.d. (2004), pp. 527  
ISBN 84-86804-80-9, s.i.p.

Un Convegno ben costruito produce un buon libro. Questo

infatti è l'esito di un Convegno del 2003 organizzato dalla Junta General del Principado de Asturias i cui atti contengono una compiuta biografia intellettuale di una delle più interessanti figure del liberalismo spagnolo tra '700 e '800.

Nella lunga vita di Alvaro Flórez Estrada, infatti, così ricca di eventi e di opere, si specchia la storia a cavallo dei due secoli e in particolare la vicenda della ricca, complessa e importante cultura liberale spagnola. Sempre più, grazie a opere come questa e a gruppi di ricerca di sperimentata efficacia (come, nella fattispecie, quello ovidiano), ci possiamo rendere conto dell'estrema modernità e organicità del dibattito politico e costituzionale spagnolo nel periodo preso in esame.

*Hidalgo* asturiano, già Tesoriere Generale del Regno nominato da Godoy, fu autore di un progetto costituzionale più avanzato rispetto a quello di Cadice, giornalista e fondatore di un primario organo di stampa come "El Tribuno del Pueblo Español". Esiliato a Londra sino al 1820, visse da protagonista anche le successive stagioni costituzionali. Di nuovo in esilio a Parigi agli inizi degli anni Trenta, si familiarizzò col pensiero del socialismo utopico per essere poi il primo – anche grazie alla sua spiccata vocazione per gli studi di economia politica – a lanciare in Spagna il dibattito sulla questione sociale.

## Trentotto proposte di lettura

Liberalista di sinistra – nel ritratto complessivo di Varela Suanzes –, amministratore, giornalista (Fernández Sarasola), attentissimo ai problemi sociali ed economici, Flórez è perfettamente consapevole della centralità della costituzione come fattore di identità e di cittadinanza (sia per la madrepatria che per le colonie) e come pilastro per la costruzione dello Stato liberale.

Non è un caso che una delle linee privilegiate dal suo pensiero – e ben rimarcato in vari interventi (Varela Suanzes, Fuentes, Fernández Sarasola, Fernández Sebastián) – sia la necessità dell'esistenza di un adeguato circuito capace di mettere in comunicazione la libertà (anzitutto delle idee e della stampa), l'opinione pubblica (regina del mondo) e i valori del liberalismo democratico invertebrati nel testo costituzionale.

L.L.

Pierre VIDAL-NACQUET, Jean-Pierre VERNANT, Jean-Paul BRISSON, Élisabeth BRISSON  
*Démocratie citoyenneté et héritage gréco-romain*

Paris, Editions LIRIS, 2004<sup>2</sup>, pp. 120  
ISBN 2-909420-54-X, Euro 10,00

Libro agile e scorrevole, scritto a più mani, con l'intento di evidenziare il nesso esistente tra le società greca e romana e le democrazie occidentali contemporanee. Secondo gli autori, infatti, la conoscenza del

mondo classico sarebbe un punto di partenza imprescindibile per la comprensione del mondo contemporaneo.

Nel primo capitolo Pierre Vidal-Nacquet analizza la nascita della democrazia ateniese nel VI° secolo a.C., delinea il profilo del "cittadino" ateniese, i doveri e gli obblighi connessi a tale *status*, studia il funzionamento della democrazia greca, le sue tecniche (democrazia diretta, ostracismo, sorteggio per l'incarico di alcune pubbliche funzioni) e le cause della sua scomparsa, concludendo che, per il tramite del Rinascimento e della Rivoluzione francese, noi oggi saremmo gli eredi degli ateniesi, pur avendo disimparato le tecniche del dibattito politico. Forte è, di conseguenza, l'auspicio dell'autore di un ritorno della politica alla dimensione greca, quella di un dibattito capace di coinvolgere dal basso i membri di una comunità sulla gestione politica della stessa.

Nel secondo capitolo Jean-Pierre Vernant mostra come la mitologia greca, il teatro e l'educazione abbiano contribuito alla nascita di un senso di appartenenza tra gli ateniesi, e tra i greci in generale, favorendo la discussione di concetti politici "alti" come l'uguaglianza, il dovere, le leggi, anche tra cittadini non dotati di particolare istruzione, grazie alla semplificazione del mito.

Nel terzo ed ultimo capitolo Jean-Paul Brisson illustra l'ori-

ginalità della cittadinanza romana, capace di favorire un processo di integrazione sempre più marcato all'interno della Repubblica, prima, e dell'Impero, poi. Il libro si conclude con un breve lessico ed una schematica cronologia.

G.F.

Stefano VITALI

*Passato digitale – Le fonti dello storico nell'era del computer*

Milano, Paravia Bruno Mondadori, 2004,  
pp. 228

ISBN 88-424-9040-7, Euro 20,00

Stefano Vitali lavora presso l'Archivio di Stato di Firenze dove si occupa, da alcuni anni, di diversi progetti di informatizzazione del patrimonio librario.

Negli ultimi dieci anni, infatti, una parte sempre più rilevante della memoria documentaria è stata convertita dal formato cartaceo nel formato digitale, sia nelle imprese private sia nelle pubbliche amministrazioni. Tale fenomeno coinvolge, a maggior ragione, biblioteche e archivi, pubblici e privati. Nessuno più dello storico è interessato a conoscere e a capire questi processi evolutivi, proprio perché sono le sue fonti, quelle su cui normalmente lavora, che stanno assumendo un aspetto diverso: da fonti sono diventate risorse (per usare, appunto, il linguaggio dell'informatica).

Con questo libro l'autore si propone di delineare alcune

critiche alle nuove fonti digitali al fine di fornire, in special modo allo storico di professione, strumenti di analisi e di interpretazione che lo mettano in grado di confrontarsi con le nuove tecnologie.

Da un lato, infatti, i documenti digitali presentano indiscutibili vantaggi: facile reperibilità, possibilità di creare archivi o biblioteche virtuali con documenti altrimenti sparsi in vari luoghi fisici, possibilità di procurarsi delle copie senza danneggiare gli originali, di accumulare in un solo computer intere biblioteche digitali, di fare ricerche per soggetti in pochi secondi.

Dall'altro lato, però, essi presentano numerosi aspetti problematici, essendo profondamente diversi dalle fonti che lo storico conosce: spesso le ricerche "in rete" portano a risultati sbalorditivi (nel bene, ma più spesso nel male, fornendo risultati non coerenti

con i criteri di ricerca), le risorse così reperite sono facilmente manipolabili, sono deperibili perché archiviate in hardware e software che tendono all'obsolescenza con una velocità inimmaginabile e perché di norma sono veicolate tramite internet, strumento per definizione instabile e insidioso.

A ciò si aggiungano ulteriori problemi epistemologici quali il problema della verificabilità di una storiografia digitale, ma soprattutto della difficoltà di considerare queste risorse al pari delle fonti storiografiche tradizionali dato che esse hanno perso quelle che sono le caratteristiche stesse della fonte: immutabilità nel tempo, possibilità di documentarne e giustificarne tutte le alterazioni, possibilità di attribuirne indubitabilmente la paternità ad un autore e di datarla con assoluta certezza.

G.F.